

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

FORVM

Acta Juridica et Politica

VIII. évfolyam
2. szám

SZEGED
2018

Redigunt

TAMÁS ANTAL, ZSUZSANNA JUHÁSZ, KRISZTINA RÚZS MOLNÁR,
ZSOLT SZOMORA, NORBERT VARGA

Collegium scientiae actorum:

ATTILA BADÓ, MÁRTA DEZSŐ, ZSUZSANNA FEJES, KLÁRA GELLÉN,
ATTILA HARMATHY, JÓZSEF LICHTENSTEIN, BARNA MEZEY,
LÁSZLÓ NÁNÁSI, GÁBOR ROKOLYA, ARNDT SINN, BÉLA SZABÓ,
ISTVÁN SZABÓ, GERHARD THÜR

Redigit

MÁRIA HOMOKI-NAGY

Nota

FORVM Szeged

Szerkesztőbizottság:

ANTAL TAMÁS, JUHÁSZ ZSUZSANNA, RÚZS MOLNÁR KRISZTINA,
SZOMORA ZSOLT, VARGA NORBERT

A folyóirat tudományos testülete:

BADÓ ATTILA, DEZSŐ MÁRTA, FEJES ZSUZSANNA, GELLÉN KLÁRA,
HARMATHY ATTILA, LICHTENSTEIN JÓZSEF, MEZEY BARNA,
NÁNÁSI LÁSZLÓ, ROKOLYA GÁBOR, SINN ARNDT, SZABÓ BÉLA,
SZABÓ ISTVÁN, THÜR GERHARD

Főszerkesztő

HOMOKI-NAGY MÁRIA

Műszaki szerkesztő

MARVANEK JUDIT

Kiadja

BALOGH ÉLEMÉR

dékán

Kiadványunk rövidítése

FORVM Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Universitatis Szegediensis
ISSN 2063-2525 FORVM Acta Juridica et Politica

TARTALOMJEGYZÉK

ALMÁSI TIBOR Megjegyzések Nagymartoni Pál királyi országbíró pályájához és működéséhez (1328–1349).....	5
BADÓ ATTILA – LÖRINCZI JÁNOS – PATYI ZSÓFIA A magyar joghallgatók motivációi, céljai, életstratégiái egy empirikus vizsgálat alapján.....	35
BATÓ SZILVIA <i>„a használt erőszak miatt valakinek halála következett”</i> Az élet és testi épség elleni cselekmények szabályozási rendszere Csatskó Imre tervezetében (1868–1869).....	65
THOMAS GERGEN Mennyiben köti az örökösöket a post mortem szerzői jog a német jog szerint?.....	79
GYÉMÁNT RICHÁRD Etnikai és felekezeti viszonyok a Német-bánsági Ezred területén.....	87
HAJDÚ JÓZSEF – LUKÁCS ADRIENN Közösségi média és a közérdekű bejelentők a versenyszférában, különös tekintettel a magyar jogi szabályozásra.....	121
JUHÁSZ KRISZTINA A differenciált integráció fogalma, típusai és szerepe az Európai Unió fejlődésében.....	149
JUHÁSZ ZSUZSANNA (Túl)zsúfoltság és börtönügy.....	165
KARSAI KRISZTINA A Rend észtana – avagy recenzió Finszter Géza „Rendészettan” c. munkájáról.....	181
KISS BARNABÁS A kínzás és más kegyetlen, embertelen, megalázó büntetés vagy bánásmód tilalma az emberi jogok rendszerében.....	197

MOLNÁR ERZSÉBET	
A bizalmi vagyonkezelési titkok büntetőjogi védelméről.....	213
NAGY FERENC	
A jogállami büntetőjogról és a fejlődési irányairól.....	227
NÁNÁSI LÁSZLÓ	
A népköztársaság ügyészségétől a köztársaság ügyészségéig.....	241
PÁKOZDI ZITA	
Megújult polgári perrendtartás változatlan bírói szervezettel.....	281
PAPP LÁSZLÓ	
Uzsorabíróság.....	297
MÁTÉ PÉTERVÁRI	
Die Bezirkshauptmannschaft und das Stuhlrichteramt – Vergleichende Prüfung der Bezirksverwaltung in der Österreichisch- Ungarische Monarchie.....	311
RÉVÉSZ BÉLA	
Az igazságszolgáltatás átalakításának vitái a rendszerváltás időszakában.....	323
ROKOLYA GÁBOR	
Az állami közjegyzői intézmény kiépítése és működése (1950–1956).....	369
TAKÁCS ALBERT	
Az amerikai alkotmány politikai filozófiája és jogelmélete.....	385
TÓTH TIBOR	
A skandináv jóléti modell a 30-as évek válságkezelési gyakorlatában.....	427
VARGA NORBERT	
A városi tanács működése a magyar közigazgatási rendszerben.....	443

ALMÁSI TIBOR*

Megjegyzések Nagymartoni Pál királyi országbíró pályájához és működéséhez (1328–1349)

Alig több mint négy évi országbírói működést követően, 1328 január-februárjának fordulóján betegségben meghalt Köcski Sándor királyi országbíró.¹ Elhalálkozásának napja közelebből nem ismert.² A neve alatt fennmaradt utolsó oklevél 1328. január 25-ről származik, amelyben a pozsonyi prépostnak és káptalannak ítélte oda a per tárgyává lett Pozsony megyei Turnya vagy más néven Csukárfalva birtokot.³ Királyi oklevél méltóságnévsorában utoljára 1328. január 28-án találkozunk vele.⁴ Elhunytának első kifejezett említése 1328. február 17-i keltezésű királyi oklevélben maradt fenn, ahol már néhai jelzővel kiegészítve esik róla szó.⁵ Ebből következően az időintervallum, amelyben Köcski Sándor halála bekövetkezett, 1328. január 28-i és 1328. február 17. abszolút

* egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kara, Történeti Intézet, Történeti Segédtudományok Tanszék

¹ Jelen tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt részét alkotó Államtudományi Műhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Szegedi Tudományegyetem együttműködésével készült.

² ALMÁSI TIBOR: *Az 1328. évi országbíróváltás okleveles adatai*. In: Kelet és Nyugat között. Történeti tanulmányok Kristó Gyula tiszteletére. Szerk. Koszta László. Szeged, 1995. 19–37. pp.

³ 1328. január 25.: Slovensky Národný Archív, Bratislava (Pozsony). Pozsonyi káptalan levéltára C. 4. 41. (= Magyar Nemzeti Levéltár. Diplomatikai Fényképgyűjtemény – a továbbiakban: MNL. DF – 272 979.); kiadása: Monumenta ecclesiae Strigoniensis. Collegit et edidit Ferdinandus Knauz, Ludovicus Crescens Dedek. I–IV. Strigonii, 1874–1999., III. 119–123. pp. (184. szám); regesztája: Anjou-kori oklevéltár. Documenta res Hungaricas tempore regum Andegavensium illustrantia. I–XV. (1301–1331), XVII. (1333), XIX–XXXIV. (1335–1350), XXXVII–XXXVIII. (1353–1354), XL. (1356), XLII. (1358), XLVI–XLVII. (1362–1363). Főszerk.: Kristó Gyula – Almási Tibor. Szerk. Almási Tibor, Blazovich László, Gécz Lajos, B. Halász Éva, Kőfalvi Tamás, Kristó Gyula, Makk Ferenc, Papp Róbert, Piti Ferenc, Rábai Krisztina, Sebők Ferenc, Teiszler Éva, Tóth Ildikó. Budapest–Szeged, 1990–2018– (a továbbiakban: Anjou-oklt.) XII. Szerk. Almási Tibor. 24–26. pp. (32. szám).

⁴ 1328. január 28.: Magyar Nemzeti Levéltár. Diplomatikai Levéltár (a továbbiakban: MNL. DL) 2130.; régi jelzete: Magyar Kamara Archivuma. Neoregistrata Acta (a továbbiakban: MKA. NRA.) 588. 1.; kiadatlan; regesztája: Anjou-oklt. XII. Szerk. Almási Tibor. 32. p. (47. szám).

⁵ 1328. február 17.: I. Károly király parancslevele, amelynek szövegét a veszprémi káptalan 1328. március 20-i átírása tartotta fenn; utóbbinak a lelőhelye: MNL. DL 2477.; régi jelzete: Acta ecclesiastica ordinum et monialium. Vet. Buda 29. 13.; kiadása: Zala vármegye története. Oklevéltár. Szerk. Nagy Imre – Véghely Dezső – Nagy Gyula. I–II. Budapest, 1886–1890., I. 216. (162. szám); regesztája: Anjou-oklt. XII. Szerk. Almási Tibor. 45. p. (72. szám).

időhatárokkal jelölhető ki. Ha azonban azt a megfontolást is figyelembe vesszük, hogy míg Sándor országbíró az 5. januárban keletkezett királyi privilégium mindegyikének méltóságnévsorában szerepel, a februárból fennmaradt 6 királyi privilégium egyikében sem, akkor a január 28-i utolsó és a február 9-i első ilyen irat által behatárolt időszakra szűkül le a halál bekövetkeztének feltételezett időszakasza.⁶ Minthogy azonban nem példanélküli, ha olykor-olykor egy főméltóság neve kimarad a méltóságnévsorból, ezért e szűkebben meghatározott periódusra inkább csak valószínűsíthető, mintsem kikezdzhetetlen abszolút érvényű vizsgálati eredményre szabad tekintenünk.

Sándor országbíró megüresedett méltóságában 1328. március 5-én kelt oklevélben tűnik fel először hivatali utódja Nagymartoni Simon fia Pál személyében.⁷ A szóban forgó irat egy ítéletlevél, amely egy, a mai Ajka településhez közeli vitás hovatarozású Bódé nevű birtok ügyében intézkedik. Mivel tartalmából kiderül, hogy a feleket a veszprémi káptalan 1328. február 25-re idézte a királyi jelenlét elé, ahol azok az ügyet tárgyaló Pál országbíró előtt meg is jelentek, ebből az a valószínű következtetés vonható le,⁸ hogy az országbíróváltás kérdésében nem sokat hezitáló I. Károly király már 1328. február 25. előtt az elhunyt Köcski Sándor helyére állította annak sógorát, Nagymartoni Pált. Látszólag ellentmond ugyan ennek, hogy a február 25. és március 5. közötti időszakból három olyan királyi privilégiumot is ismerünk, amelyek méltóságnévsorral rendelkeznek, és nem fordul benne elő Pál országbíró említése,⁹ e körülmény azonban nem feltétlenül kezelendő megingathatatlan ellenérvnek. A helyzetre részben magyarázatul szolgálhat, hogy bőven lehet olyan esetekre példát találni, amikor egy országnagy neve kimarad valamelyik királyi privilégium méltóságnévsorából, amit a jelen esetben akár a kinevezés frissessége is magyarázhat. Másrészt egy-egy irat szövegének megfogalmazása, valamint végleges lejegyzésének elkészítése, annak ellenőrzése, továbbá megpecsételése esetenként több napot igénybe vevő folyamat volt, így megeshetett, hogy ezenközben nyert el valaki méltóságnévsorba kívánczó, de ott akkor már fel nem tüntethető tisztséget. Nagymartoni Pál királyi országbíró első előfordulásával hiteles ki-

⁶ Az 1328. év királyi méltóságnévsorainak adatbázisát I. Anjou-oklt. XII. Szerk. Almási Tibor. Appendix 277–283. pp.

⁷ 1328. március 5.: MNL DL 101 895.; régi jelzete: Batthyány család lt. Miscellanea. Németújvár 2. 42. 87. 3.; kiadatlan; regesztája. Anjou-oklt. XII. Szerk. Almási Tibor. 61–62. pp. (108. szám).

⁸ A királyi jelenlét bíróságán kiadott iratok szerkesztésénél ekkoriban azt a jellemző gyakorlatot követik, hogy megadják az idézés során megjelenésre kitűzött nap dátumát, majd közlik, hogy e terminusban a felek megjelentek, majd ezt követően elbeszélik a per történéseit – lefolyását a bírói döntéssel bezárólag –, végül pedig zárásképpen az irat keltezését a megadott periódusponttól eltelt napok számának közlésével oldják meg. Jelen esetben a megjelenésre kitűzött nap: *feria quinta proxima ante dominicam Reminiscere* [= (1328.) február 25.]; a *datatioban* pedig: *Datum in Vyssegrad, 10. die termini prenotati, anno Domini 1328.* [= 1328. március 5.] Mindebből nem feltétlenül kell arra következtetni, hogy a per tárgyalására a kitűzött és feltüntetett napon azonnal sor került már, hiszen egy-egy bíraskodási időszakban számos ügyet tárgyaltak, s az érintettek többnyire várakozni kényszerültek a sorukra, így a jelen esetben is előfordulhat, hogy a felek nem közvetlenül február 25-én, hanem néhány nappal később találkoztak a törvényszéken Pál országbíróval. Minthogy azonban semmi utalás nincs arra nézve, hogy az ítélezési terminus kezdetén ne ő látta volna el a bírói tiszteket, hanem későbbi kinevezése valamilyen csúszást okozott volna, ezért megalapozott a feltételezés, hogy már február 25. előtt megtörtént Nagymartoni Pál kinevezése a méltóságba.

⁹ 1328. február 26.: Anjou-oklt. XII. Szerk.: Almási Tibor. 54–55. pp. (93., 94. számok); 1328. február 28. uo., 57. p. (98. szám).

rályi privilégium méltóság névsorában egyébként 1328. március 9-én lehet találkozni,¹⁰ amikor is I. Károly király a budai káptalan számára átírta és megerősítette II. Géza királytól elnyert vám- és halászó hely-adományait, nemkülönben II. András királytól kapott – s IV. László király átíró oklevelében bemutatott – kiváltságait.¹¹ Mindennek nyomán, ha abszolút támpontok közé törekszünk behatárolni Nagymartoni Pálnak az országbírói méltóságba emelkedésének periódusát, akkor egyrészt annyi leszögezhető, hogy ennek megtörténte 1328. január 28-nál nem eshetett korábbra, másrészt viszont, hogy az 1328. március 5-nél későbbben nem is fordulhatott elő.¹² Az e támpontok közötti 38 napnyi időszakon belül azonban – megfontolva néhány e terminusban kelt irat tartalmát – jóval rövidebb szakaszt is ki tudunk jelölni, amelynek idejére az új országbíró pozícióba emelkedése erős valószínűséggel hozzáköthető.

E tekintetben már szóba került, hogy a Nagymartoni Páltól származó 1328. március 5-én keltezett első országbírói oklevél tartalma megenged egy olyan következtetést, miszerint a bíró új tisztségében már a lezárt per tárgyalására kitűzött február 25-i időpontban is elláthatta az uralkodó képviselését a királyi jelenlét bíróságán. Más oldalról viszont figyelmet érdemel két további, egymással összefüggő királyi privilégium is, amelyek részint Köcski Sándor halálával, részint pedig Nagymartoni Pál udvari jelenlétével állnak összefüggésben. 1328. február 20-ról fennmaradt I. Károly királynak egy olyan privilegiális oklevele, amelynek a *narratio*jából érdemi értesülések szerezhetők Köcski Sándor elhalálozási körülményeire és végintézkedésére vonatkozólag. A király ebben elbeszéli, hogy amikor Sándor súlyos betegségebe esett, ő elküldte László testvér kalocsai érseket, András mester székesfehérvári prépostot, udvari alkancellárt, Mikcs szlavón bánt, Demeter királyi tárnokmestert valamint Miklós pozsonyi ispánt a nagybeteg országbíró végrendelkezésének meghallgatásához, illetve hogy tanúi legyenek annak, miképpen nyer elégtételt hitbére és jegyajándéka felől utána maradó hitvese, Bajóti Simon leánya, Klára asszony. Sándor *comes* az elégtétel kiszolgáltatását a nevezett tanúk előtt fiára, Györgyre bízta. Miután az országbíró meghalt, a kiküldöttek pedig visszatértek a királyhoz, azt jelentették számára, hogy színük előtt és Klára fivéreinek, Nagymartoni Simon fiainak, Pálnak és Lőrincnek a jelenlétében György készpénzben 100 márkát fizetett az özvegy számára, és ennek nyomán – minthogy az teljes körűen

¹⁰ Fontos hangsúlyozni, hogy ezt az időhatárt a feltétlen hitelű királyi iratok számba vétele eredményezi csupán, mert akad egy olyan, alább taglalandó oklevél, amely méltóságnévsorában már bő két héttel hamarabb országbíróként láttatja Nagymartoni Pált, ám annak hitelessége kivédhetetlenül támadható.

¹¹ 1328. március 9.: eredetiben fennmaradt oklevél; MNL. DL 106 090.; régi jelzete: Pozsonyi káptalan lt., Budai káptalan 1. 2. 3.; kiadása: FEJÉR, GEORGIUS: *Codex diplomaticus Hungariae ecclesiasticus ac civilis*. I–XI. 1829–1844. (a továbbiakban: FEJÉR, GEORGIUS: CD.) VIII. 7. Budae, 1842. 212–215. pp. (163. szám); regesztája Anjou-oklt. XII. Szerk. Almási Tibor. 64–65. pp. (114. szám).

¹² A korszak legteljesebb és legpontosabb archontológiai feldolgozását elkészítő Engel Pál lényegében ugyanezekkel a támpontokkal számol; v. ö. ENGEL PÁL: *Magyarország világi archontológiája 1301–1457*. I–II. Budapest, 1996. (História könyvtár. Kronológiák, adattárak 5.) (a továbbiakban: ENGEL: *Archontológia*) I. 7. p. Az alsó időhatárt ő ugyan 1328. január 27-ben jelölte meg, de ennek pusztán csak annyi oka van, hogy az ezen év januárjában kelt királyi privilégiumok sorában e dátum alatt vélte megtalálni a méltóságnévsort tartalmazó utolsó iratot – ld. Státny Archív v Levoči (Lőcse). Andrassy cs. betléri ágának krasznahorkai lt. Mohács előtti oklevelek. I. rész 66. 5. (= MNL. DF 265 467.); kiadatlan; regesztája: Anjou-oklt. XII. Szerk. Almási Tibor. 30. p. (43. szám) –, és nem számolt az 1 nappal későbbi dátumú, méltóságnévsorában Köcski Sándort még hasonlóképpen országbíróként feltüntető privilégiummal [azt ld. fentebb, a 4. számú jegyzetben].

eleget tett kötelezettségének – Klára asszony mentesítette őt a további követelések alól. Az irat tanúsága szerint az özvegy jogot kapott arra, hogy a Sándor *comestól* György tulajdonába háramlott birtokok, illetve falvak közül egyet – kivéve Pápocot, Écset és Pázmándot – lakóhelyéül, amíg újra férjhez nem megy, illetve haláláig, megvásárolhat. Újabb házassága, illetve halála esetén viszont – a birtok fennálló viszonyainak épségben tartása mellett – annak is György tulajdonába kell majd szállnia.¹³ Az országbíróváltás idejének behatárolása szempontjából itt három, figyelmet érdemlő mozzanatra érdemes utalni. 1328. február 20-án Sándor országbíró haláláról tényként esik benne szó, ami tökéletes összhangot mutat az elhalálozására utaló, február 17-ről fennmaradt első oklevéles adatunkkal.¹⁴ Van az iratnak méltóságnévsora, és abban említetlen marad az országbíró méltósága, aminek akár az is okául hozható fel, hogy február 20-án nincs még a tisztség betöltve. Az elbeszélte történések szereplőjeként, mint az elhunyt sógora előke-rül Nagymartoni Pál neve is az iratban, de pusztán Simon fia Pál formában, s nincs semmilyen címjelölő utalás arra nézve, hogy ő követné Sándort a megüresedett tisztségben. Mindezen mozzanatok pedig afelé mutatnak, hogy február 20 előtt nemigen, vagy – megengedő megközelítésben – legfeljebb közvetlenül az ezt megelőző napokban kerülhetett sor méltóságba jutására.

Ugyanezen végintézkedéssel kapcsolatban rendelkezünk ugyanakkor még egy diplomával, amely egy nappal későbbi, 1328. február 21-i keltezésűt mutat. Ez is királyi privilégium, amelyet szintén méltóságnévsor zár le.¹⁵ A felsorolás a királyi országbíró tisztségében Nagymartoni Pált tünteti fel, aki először szerepel e minőségében uralkodói privilegiális oklevélben. Felületes megközelítésben ezzel el is dőlhetne a kérdés, mint-hogy az oklevél bizonyítékul szolgálhatna amellet, miszerint Pál *comes* már február 21-re átvette a királyi jelenlét bíróságának irányítását. Csakhogy két körülmény nemcsak kétségesse teszi, hanem úgyszólván alapjaiban dönti meg ennek az oklevélnek a hitelét. Mellőzve itt a részletesebb forráskritikai elemzést, most pusztán annyit érdemes megá-lapítani, hogy a méltóságnévsor személyi összetétele áthidalhatatlan ellentmondásoktól terhes,¹⁶ továbbá tartalmi vonatkozásokban is gyanakvást kelt a dokumentum. Több

¹³ 1328. február 20.: eredetiben fennmaradt oklevél; Győri káptalan magán levéltára. Pápoci prépostság, Cth. 1. 3. 11. (= MNL. DF 278 111.); kiadása: Hazai okmánytár. Codex diplomaticus patrius. I–VIII. Kiad.: Nagy Imre – Paur Iván – Ráth Károly – Véghely Dezső – Ipolyi Arnold. Győr–Budapest, 1865–1891., (a továbbiakban: HO.) I. 155–158. pp. (103. szám); regesztája: Anjou-oklt. XII. Szerk. Almási Tibor. 47–48. pp. (78. szám).

¹⁴ Ld. fentebb, az 5. számú jegyzetben.

¹⁵ 1328. február 21.: MNL. DL 2867.; régi jelzete: MKA. NRA. 630. 13.; kiadása: Urkundenbuch des Burgenlandes und der angrenzenden Gebiete der Komitate Wieselburg, Ödenburg und Eisenburg. I–V. Hrsg. Wagner, Hans – Lindeck-Pozza, Imtraut – Prickler, Leonhard. Graz–Köln–Wien, 1955–1999.; IV. 7–8. pp. (10. szám); regesztája: Anjou-oklt. XII. Szerk. Almási Tibor. 48–49. pp. (79. szám).

¹⁶ Sajnos, a Burgenlandi Oklevéltár az irat szövegének publikálásakor elhagyta a méltóságnévsor közlését, ám a kézirat alapján egyértelmű, hogy az országbírói tisztségben itt tűnik fel először Nagymartoni Pál, miként a macsói báni tisztségben szintén itt szerepel először a Szentmágócs nemzetségbe tartozó Alsáni családbeli Logret fia János is. E tekintetben az alapvető probléma abban rejlik, hogy a macsói báni pozícióban egészen 1328. március 9-ig folyamatos az előfordulása az előző macsói bánnak, Garai Pálnak, tehát kizárt, hogy hivatali utódját, Jánost már február 21-én macsói bánnak láttassa a Pál országbíró állítólagos első említését tartalmazó királyi privilégium méltóságnévsora. Nagymartoni Pál országbíró és Logret fia János macsói bán együttes előfordulásának adatai csak 1328. március 28-val kezdődtek el – MNL. DL 86 995.; régi jelzete: Hg. Esterházy cs. lt. 42. A. 5.; kiadása: A Blagay család oklevéltára / Codex diplomaticus comitum de Blagay. Szerk. Thallóczy Lajos – Barabás Samu. I. Budapest, 1897. 103–104. pp. (54. szám); regesztája: Anjou-oklt. XII. Szerk.: Almási Tibor. 86. p. (152. szám) –, és sorozatuk egészen 1334 végéig tart (v. ö.

mozzanatban ugyanúgy számol be Köcski Sándor végrendekezésének körülményeiről, mint az egy nappal korábbi keltezésű privilégium, de hallgat arról, hogy az eláruló hitves fivérei – köztük Nagymartoni Pál is – jelen lettek volna nagybeteg sógoruk végintézkedésénél, illetve más rendelkezést rögzít az özvegy birtokhagyatékával kapcsolatban is. Ez esetben Klára hitbére és jegyajándéka okán nem 100 márkát kap megváltás-képpen Sándor fiától és örökösétől, hanem a haldokló férj teljes rendelkezési szabadsággal a Sopron megyei Egeréd birtokot juttatja neki, és arról sincsen szó, hogy az özvegy majdani lakhelyét, amely csak ideiglenesen kerül hozzá, szabadon megválaszthatja Sándor hátramaradó birtokai közül. Nem kétséges, hogy a végrendelet kapcsán utólagos manipuláció történt, s e második irat Klára javára és érdekében birtokszerzéshez teremtett visszamenőleg jogalapot.

Tartalmi értelemben annak feltevése, hogy a két irat információi esetleg egyszerre lehetnek igazak, és talán kiegészítő jellegű intézkedések írásba foglalásáról van bennük szó, elsősorban amiatt nem állja meg a helyét, mert ugyanazon kérdésnek, nevezetesen a hitbér és a jegyajándék iránti igénynek a rendezését eltérő módon rögzítik e privilégiumok, ráadásul anélkül, hogy a dolog kettősségét bármilyen formában is jeleznék. Mint-hogy pedig a második okirat méltóságnévsora lehetetlen összetételben adja meg a királyság vezető tisztségviselőit, nem kétséges, hogy a kettő közül ezt kell hamisnak minősítenünk. Mindebből pedig az következik, hogy nem lehet perdöntő adatként felhasználni azt a hamis oklevélből származó értesülést, amely szerint Nagymartoni Pál 1328. február 21-én már betöltötte volna a királyi országbírói tisztséget. Mindamellet nehéz elhárítani a gondolatot, hogy a koholt oklevél elkészítése –, amely alapvetően az országbíró megözvegyült leánytestvérének érdekeit szolgálta – a megürült magas hivatal elfoglaló bátyja tudomásán kívül, tőle teljesen függetlenül történt. Ő szereplője volt a történeteknek, s pozíciója kifejezetten kedvezett ahhoz, hogy a féligazságok felhasználásával némileg átírt történetek a valóság látszatát keltsék, s akár maga is közreműködhetett a kancellárián ezen irat kiadásában. A kísérlet sikeréhez az elhunyt sógor fiát, Györgyöt kellett valamilyen úton-módon érdekeltté tenni vagy hallgatásra bírni, s ha vele el lehetett valahogyan fogadtatni a helyzetet, a Klára érdekét szolgáló birtokszerzés jogszerűségét nemigen kérdőjelezhetette meg senki. E kétségtelenül hipotetikus felvetéssel az is könnyen összefér, hogy Nagymartoni Pál pontosan tudhatta, hogy mikor nyerte el tisztségét, így az is megeshet, hogy a koholt irat ebben a tekintetben éppenséggel a valóságnak megfelelő információt tükröz, és 1328. február 20. körülre tényleg megtörtént országbírói méltóságba emelkedése. Bár e feltételezés bizonyíthatatlansága miatt pusztá gondolatkísérletnél többnek nem kezelhető, a rendelkezésre álló iratinformációk ellentmondásmentes elrendezése mégis erősen afelé mutat, hogy Nagymartoni Pál országbíróságának kezdetét az 1328. február 20. körüli napokra valószínűsítsük. Mert-hogy február 17-i oklevél mondja először elhunynak Köcski Sándort, február 20-i hite-

ENGEL: *Archontológia* I. 27. p.). Ugyancsak ellentmondás a méltóságnévsorban Logret fia János és János nyitrai püspök együttes szereplése február 21-én, mert egyetlen hasonló adat sem ismert abból eredően, hogy a nyitrai püspök március 9 és 18. között elhalálozott, Logret fia János macsói bán pedig csak március 28-tól kezdve szerepel királyi privilégium méltóságnévsorában. Megjegyzendő egyébként, hogy március 9-én egyugyanazon irat méltóságnévsorban szerepel utoljára Garai János az előző macsói bán és János nyitrai püspök, miként ez a méltóságnévsor tartalmazza először hitelesen Nagymartoni Pált is (v. ö. fentebb, a 11. számú jegyzetben).

les királyi iratban Nagymartoni Pálról szót ejtve nincs még neve mellett az országbírói tisztség, és a méltóságsor sem említ e minőségben senkit, február 25-én viszont megbízható következtetés szerint már Pál országbíró előtt jelennek meg az ezen ítélkezési napra beidézett pereskedők.

Arra a kérdésre, hogy miért éppen Nagymartoni Pálra esett a király választása, amikor az elhunyt Köcski Sándor országbíró megürült helyére utódot kellett állítania, a legkézenfekvőbb magyarázatot a kettejük közötti rokoni kapcsolat kínálja. Sándor megbecsült főembere, sikeres hadvezére volt a királynak, s az ő elismertsége nyilvánvalóan kedvező helyezkedési lehetőségeket kínált az udvarban rokonsága legtalpraesettebb tagjai számára. Meglehet, hogy Pál számára sógorának hivatali közege is közről ismert volt, foroghatott benne, szolgálatokat is teljesíthetett ott, belülről ismerhette ezt a környezetet. Otthonosságot szerezhetett az udvar világában, s bőven alkalmak nyílhattak számára ahhoz, hogy személye ne maradjon ismeretlen az uralkodó előtt. Ráadásul származása, családjának előélete is tekintélyt adott számára. Egykor e befogadó család az általa kölcsönzött ranggal segítette az alacsonyabb társadalmi háttérből induló Köcski Sándor hivatali előmenetelét, utóbb azonban e családi kapcsolatot viszonyosan a maguk érdekei szerint nyilvánvalóan a Nagymartoniak is jól kamatoztathatták. De kik voltak ők, és mi tudható a családtörténeti előzményekről?

A Nagymartoni család nem magyar, hanem hispániai gyökerekből ered.¹⁷ Az országba kerülésük kezdetei a XII. század utolsó, illetve a XIII. század első évtizedeire vezetnek vissza. Imre király házasságkötésének előkészületei idején – feltehetően 1196-ban – Aragóniai Konstanciát, a magyar uralkodó királylány jegyesét fényes kíséret követte az országba. Ennek sorába tartozott egy kivételes szépségűnek mondott udvarhölgy, Tota, aki hamar megbecsültséget, előkelő helyet, nem mellesleg pedig rövidesen férjét is szerzett magának az udvarban. Mindennek köszönhetően Imre király, majd annak kisleánya, III. László halálát – illetve az új király, II. András üldöztetése által 1205-ben menekülésre kényszerített Konstancia távozását – követően is az országban maradt, hiszen házassága Korlát fia Benedek erdélyi vajdával¹⁸ akkorra már végleg idekötötte őt. A házasságkötéssel összefüggésben fontos dokumentumokkal rendelkezünk, minthogy Imre király 1202. évi egyik adománylevelének tudósítása szerint Benedek erdélyi vajda megkapta tőle azt a Martonfalva birtokot, amelyet még apja, III. Béla király vásárolt meg a budai egyháztól.¹⁹ Ugyanezen évi másik – nagy valószínűséggel az előző irattal egyidőben kiállított – okleveléből viszont az is megtudható, hogy engedélye nyomán Benedek teljes rendelkezési szabadsággal odaadta hitbér és jegyajándék címén Martonfálvát, valamint vele együtt *Boioth* falut is hitvesének, Tota asszonynak, ő pedig [ti. Imre király] Konstancia királynénak a közbenjárására uralkodói mentesítést adott

¹⁷ Történetük első összefoglalását ld. PÓR ANTAL: *A Nagy-Martoniak*. Turul (7) 1889. 57–69. pp.; legújabban: ZSOLDOS ATTILA: *A Nagymartoniak: egy aragóniai család Magyarországon*. In: Királylányok messzi földről. Magyarország és Katalónia a középkorban. [Kiállítási katalógus.] Szerk. Sarobe, Ramon – Tóth Csaba. H. n. [Budapest], Magyar Nemzeti Múzeum, é. n. [2009.] 177–187. pp.

¹⁸ Benedek 1202 és 1206 között töltötte be az erdélyi vajdai méltóságot. V. ö. ZSOLDOS ATTILA: *Magyarország világi archontológiája 1000–1301*. Budapest, 2011. 37. p. (História Könyvtár. Kronológiák, adattárak 11.) (a továbbiakban: ZSOLDOS: *Archontológia*).

¹⁹ 1212.: *Az Árpád-házi királyok okleveleinek kritikai jegyzéke / Regesta regum stirpis Arpadianae critico-diplomatica*. I. (1001–1270). Szerk. Szentpétery Imre. Budapest, 1923. (a továbbiakban: Reg. Arp.) 197. szám.

Martonfalvára nézve Tota számára bizonyos adók megfizetése és szolgáltatások teljesítése alól.²⁰ Ezen iratok szempontunkból elsősorban a helyneveket illetően képviselnek most jelentőséget, ugyanis az elnyert Martonfalva nem más, mint a Sopron megyei Nagymarton, vagy németül Martinsdorf – mai nevén Ausztriában Mattersburg –, tehát a Nagymartoni családnak névadó települése. A neves familia kiinduló birtokszerzése eszerint Tota udvarhölgyhöz kötődik. De hasonlóképpen beszédes a második királyi iratban említett falu neve is, amely az Esztergom megyei Bajót településnek feleltetendő meg, s az szintén a Nagymartoniak korai birtoka volt, amely esetenként még Pál későbbi országbíró nevével összekapcsolódva is fel-felbukkan.²¹ A Bajótiak névmegjelölés alatt ebben az időszakban értelemszerűen a Nagymartoniak értendők.

Anélkül, hogy teret szánnánk a részletek taglalásának, említésre érdemes a család korai történetének krónikás megörökítése is. Mind a XIV. századi krónikaszerkesztményben,²² mind pedig – nem függetlenül az előzőtől – Kézai Simon *gestájában*²³ is nyoma van e messzi földről betelepülő család históriájának. Az ismert okleveles értesülések fényében azonban pontatlanul megörökített adatokról van szó. A krónikaszerkesztmény – Ákos mester óbudai prépost lehetséges szerzőségével összefüggésbe hozott, az 1270-es évek elején készített részében – II. András király idejére teszi a család magyar földre keveredését, és egy testvérpár, Simon és Bertrand személyében nevezi meg a jövevényeket. E krónikás úgy tartja, hogy a fivérek II. András király második házassága kapcsán mint kísérettagok jöttek az országba. Kézai Simon viszont Imre király és Aragóniai Konstancia házasságához köti a beköltözést, ám ugyanúgy a testvérpár Simon és Bertrand bejövételéről beszél. Kézai ugyanakkor Tota úrhölgyet is ismeri, akit a nevezett fivérek lánytestvérének, egyszersmind Konstancia királyné udvarhölgyének tart. Tota úrnőt illetően mindenestre alapján összhangot mutatnak ismeretei az oklevelekből szerezhető adatokkal. Egyező állítása a két krónikaszerzőnek, hogy *Martinsdorfi* illetőségűnek mondják a fivéreket, továbbá az is, hogy Simon és Bertrand családját hispán hazájukban üldöztetés érte, s ez indokolta onnan történt távozásukat. Ugyancsak mindketten elmondják, hogy hazájukban több várral rendelkezett a család, amelyek közül a legfontosabbnak *Boioth* ~ *Boiot* volt a neve, és amint Kézai Simon hozzáfűzi: ez okból hívták Magyarországon Bajótnak első szállásukat, amelyet a mai Nyergesújfalu közelébe lokalizált.²⁴ Megjegyzést érdemel végül, hogy mindketten leírják a család sast ábrázoló címerét, amelyről a krónikaszerkesztmény tudni véli, hogy Hispániában egyetlen nemzetség sem vette a bátorságot, hogy rajtuk kívül sast hordjon a pajzsán. Kézai ezzel kap-

²⁰ Uo., mint előző, 198. szám.

²¹ 1322. május 4.: „... *magister Paulus filius comitis Simonis de Boioth* ...” MNL. DL 2101.; régi jelzete: MKA. NRA. 1534. 40.; kiadása: Anjou-kori Okmánytár / Codex diplomaticus Hungaricus Andegavensis. Szerk. Nagy Imre, Tasnádi Nagy Gyula. I–VII. (1301–1359). (Magyar Történelmi Emlékek. Első osztály: Okmánytárak.) Budapest, 1878–1920. (a továbbiakban: AO.), II. 15. p. (13. szám); regesztája: Anjou-oklt. VI. Szerk. Kristó Gyula. 205–206. pp. (556. szám).

²² *Scriptores rerum Hungaricarum tempore ducum regumque stirpis Arpadianae gestarum. Edendo operi praefuit Emericus Szentpétery. I–II. Budapestini, 1937–1938.* (a továbbiakban: SRH.); I. 302–303. pp. [caput 52.] (Reprintje: Budapest, 1999.) (A szövegkiadást Domanovszky Sándor gondozta).

²³ Uo., mint előző, I. 190–91. pp. (Kézai Simon krónikájának szövegkiadását Domanovszky Sándor gondozta.)

²⁴ „*Quia vero generatio saepedicta in regno Hispaniae plura castra possidet, unum tamen ex illis existit capitale, quod Boiot nominatur, unde praefati comites et eorum praecessores primum descensum circa Nergedsceg Boiot vocaverunt.*” Uo., mint előző.

csolatban további értesülésekkel is rendelkezik. Szerinte miután a bitorló tuniszi szultán uralma alól ők szabadították fel nemzetségükkel Mallorca és Menorca szigetét, jutalomképpen Aragóniában jogot szereztek arra, hogy alakzat nélküli egyszínű vörös pajzsukat sast ábrázoló formájúval cseréljék fel.²⁵ Összevetve a mondottakkal Nagymartoni Pál országbírónak pecsétjein látható címerét, arról elmondhatjuk, hogy valóban sast ábrázol, mégpedig – alján ívelt pajzsba foglalva – kissé emelt fejjel (heraldikailag) balra tekintő, szárnyait enyhén kiterjesztő, lábán álló sas alakja van benne. A pecsét felirata: S[igillum] COMITIS PAULI IUDICIS CURIE REGIS.²⁶

A fentebb idézett, itt-ott ellentmondásokat tükröző történeti adatok vizsgálata²⁷ nyomán leszögezhető, hogy először a család hölgytagja, Tota érkezett az országba még a 12. század végén az Imre király hitvesévé lett Aragóniai Konstancia királykisasszony kíséretében. Megbecsült tagja lett az udvarnak, ahol rangos férjet is talált magának, s annak révén, illetve az uralkodópár jóvoltából 1202-ben hozzájutott a család későbbi törzsbirtokaihoz, a Sopron megyei Nagymartonhoz, valamint az Esztergom megyei Bajóthoz. Előkelő rangját Tota asszony II. András idejében is megőrizte, s őt követve testvére, Simon – bizonyosan még 1220 előtt – szintén Magyarországra költözött. Homályba vész, hogy a jóval fiatalabb fivér, Bertrand egy időben jött-e vele vagy némileg később, rá vonatkozóan a tatárjárás idejétől rendelkezünk egészen az 1270-es évek közepéig adatokkal.²⁸ Simon kezdetben Béla ifjabb király környezetéhez tartozott, majd elsősorban diplomáciai szolgálatokat teljesített II. Andrásnak, illetve később a királlyá emelkedett IV. Bélának. Királyi követként többször járt a pápai udvarban is. Tota az 1220-as években elhalálozott, s birtokai férfi rokonai kezére kerültek. Ők részvevői és túlélői voltak 1241-ben a gyászos végű muhi csatának. A tatárjárás pusztításáról beszámoló Rogerius híradása szerint a spanyol Simon ispánnak volt köszönhető az esztergomi vár sikeres megvédése a mongolok támadásával szemben.²⁹ Erről és egyéb érdemeiről IV. Béla király 1243-ban kiadott adománylevelében emlékezik meg.³⁰

A boldogulásukat tartósan Magyarországon kereső testvérpár tagjai közül fiú utódoknak csak Simon örvendhetett, akinek két fiáról, a már idézett kortárs krónikások által kortársukként említett újabb Simonról, valamint Mihályról rendelkezünk ismeretekkel. Rájuk vonatkozóan az 1270-es évek elejétől bő harminc éven keresztül fordulnak elő történeti adatok, jobbára birtokügyekben, s ezek főként Sopron megyére összpontosuló sorozatos birtokszerzéseikről vallanak. Az ő idejükben már mindkét régi birtok-

²⁵ „Generatio quoque eorundem in scuto aquilam ferre solet, quam alii milites, comites in Ispania deferre non praesumunt. Eapropter quidem, quod exercitum soldani de Tunisio, qui Maioricam és Minoricam insulas per naves intrando et classes occupaverat, caeteris militibus regis Aragoniae deficientibus, eorum generatio fertur expulisse. Unde regis et communitatis militiae decreto est statutum, quod prius signum, quod fuerat totum rubeum sine aliqua expressa figura, in aquilam mutarentur.” Uo., mint előző.

²⁶ A pecsét jól tanulmányozható képét ld. PÓR ANTAL – SCHÖNHERR GYULA: *Az Anjou-ház és örökösei*. In: A magyar nemzet története. Szerk. Szilágyi Sándor. III. Budapest, 1895. 83. p.

²⁷ Részleteit ld. Zsoldos Attilának a 17. számú jegyzetben idézett munkájában.

²⁸ Bár a többször ingatag alapokon álló forrásinformációk nyomán a történeti és genealógiai irodalom rendre Tota testvéreinek tekinti Simont és Bertrاندot, a biztos életrajzi adatokból kikövetkeztethető jelentős korkülönbség mégis erős kétségeket ébreszt ennek valóságalapja felől, és inkább egy generációnyi eltérést sejtet a nevezettek között.

²⁹ ROGERIUS: *Carmen miserabile*, caput 40. In: SRH. II. p. 585.

³⁰ FEJÉR, GEORGIUS: CD. IV. 1. Buda, 1829., 272–274. pp.; magyar fordítása ifj. Horváth Jánostól: A tatárjárás emlékezete. Szerk. Katona Tamás. Budapest, 1981. 313–314. pp. (16. szám).

központjukban vár emelkedett, bár ezek közül az osztrák herceg területeire veszélyt jelentő nagymartoni erősség sorsa az 1291. évi magyar–osztrák békekötés rendelkezése értelmében a leromboltatás lett.³¹ Mint a Nyugat-Dunántúl birtokos társadalma oly sok tagjának, a Nagymartoniaknak az életét is hosszú időre a hatalmi érdekeit az oligarchák szintjén érvényesítő Héder nembeli Kőszegi család keserítette meg. A megmaradás és a túlélés az ő érdekszférájukban csak sok-sok lavírozás árán volt lehetséges, minthogy az előttük való kényszerű behódolással szemben a királyhűség nyílt vállalása egészen az 1310-es évek második feléig nem lehetett tényleges alternatíva.³² Az országos politikában ekkoriban nem jutott komolyabb szerep Simon fiainak, Simonnak és Mihálynak, mindössze előbbinek rövid ideig tartó Bars megyei ispánságáról szól adat.³³ E zűrzavaros időszakban Bajóton emelt várak is odalettek, amelyet a Csákok romboltak le. Ők azután e tettükért arra kényszerültek, hogy Sopron megyei Kabold várakat kárpótlásképpen átengedjék a Nagymartoniaknak.³⁴

Az ekkoriban Bajótiaknak és Nagymartoniaknak egyaránt nevezett család következő nemzedéke előtt I. Károly király országegyesítő harcainak sikerei és uralkodói hatalmának fokozatos megszilárdulása teremtett új esélyeket. E harmadik generációnak mind Simon, mind pedig Mihály ágán voltak férfi tagjai; Simontól két fiú, a későbbi országbíró Pál, valamint Lőrinc eredt, és rajtuk kívül – mint esett már róla szó – lánytestvérükről, a Köcski Sándor hitvesévé lett Kláráról van tudomásunk. Mihálynak ugyanakkor öt fia és egy leánya született, ám ők valamennyien korán meghaltak. Utóbbiak közül csak a *Nyculként* emlegetett egyik fiú hagyott hátra utódot, a 14. század középső harmadában élt „Magyar” Miklóst.³⁵ Ez a kiterelvényesedés nem jutó ág korántsem szerzett olyan tekintélyt és jelentőséget, mint amelyet a második Simontól eredő ivadékok elértek. Pál és Lőrinc neve a 14. század elejétől szerepel az oklevelekben; kezdetben leginkább Sopron megyei birtokaikkal kapcsolatos ügyletekben.³⁶ Ahogyan a sorozatos katonai akcióknak eredményeként

³¹ A korszak viszonyainak történeti áttekintését ld. KRISTÓ GYULA: *Magyarország története 895–1301*. Budapest, 1998. 263–276. pp. (Osiris tankönyvek); LENKEY ZOLTÁN – ZSOLDOS ATTILA: *Szent István és III. András*. Budapest, 2003. 160–174. pp.

³² A 14. század elejének belpolitikai állapotaival kapcsolatban ld. BERTÉNYI IVÁN: *A tizennegyedik század története*. Budapest, 2000. 25–44. pp.; ENGEL PÁL – KRISTÓ GYULA – KUBINYI ANDRÁS: *Magyarország története 1301–1526*. Budapest, 2002. 27–41. pp. (Osiris tankönyvek), a vonatkozó rész Kristó Gyula munkája) (a továbbiakban: Mo. tört. 1301–1526); CSUKOVITS ENIKŐ: *Az Anjouk Magyarországon. I. rész: I. Károly és uralkodása (1301–1342)* Budapest, 2012. 70–85. pp. (Magyar Történelmi Emlékek. Értekezések / Monumenta Hungariae Historica. Dissertationes). A hosszú belháborús időszak katonai történéseit részletező alapvető feldolgozások: ENGEL PÁL: *Az ország újraegyesítése. I. Károly király küzdelmei az oligarchák ellen (1310–1323)*. Századok 122. (1988) 89–146. pp.; KRISTÓ GYULA: *I. Károly király harcai a tartományurak ellen (1310–1323)*. Századok 137. (2003) 297–347. pp.

³³ ZSOLDOS: *Archontológia* 135. p.

³⁴ 1332. május 15.: MNL. DL. 2724.; régi jelzete: MKA. NRA. 1590. 6.; kiadása: FEJÉR, GEORGIUS: CD. VIII. 3. Buda, 1832. 601–604. pp. (274. szám).

³⁵ A Nagymartoniak családfáját ld. WERTNER, MORITZ: *Die Grafen von Mattersdorf-Forchtenstein (Nagymarton und Frakno)*. Wien, 1889., tábla: 86.; ENGEL PÁL: *Magyar középkori adattár. 1. Magyarország világi archontológiája. 2. Középkori magyar genealógia*. PC CD-ROM. Budapest, 2001. Fraknoi (Nagymartoni, Gróf) család (Arcanum Digitéka); valamint ld. még utóbbi alapján Zsoldos Attilának fentebb, a 17. számú jegyzetben idézett munkájában, 184. p.

³⁶ Ld. például 1312. január 25.: győri káptalan, DL 1795.; régi jelzete: MKA. NRA. 1588. 16.; kiadása: FEJÉR, GEORGIUS: CD. VIII. 1. Buda, 1832. 469–470. pp. (216. szám); regesztája: Anjou-okl. III. Szerk. Kristó Gyula. 107. p. (224. szám); 1312. április 22.: győri káptalan, DL 1498.; régi jelzete: MKA. NRA.

késégbevonhatatlanul érzékelhetővé vált I. Károly király elszántsága a tartományúri rendszer felszámolására, és az ország nyugati részében is mind többen hagytak fel az engedelmisséggel a térséget uraló Kőszegiek iránt, Nagymartoni Simon fiai, Pál és Lőrinc is vállalták a szakítás kockázatát, és királyi szolgálatba léptek. Feltehető, hogy e lépésüket sógoruk, Köcski Sándor pártváltásához igazították, s mindhármasuk átállása az évtized középső harmadára datálható. E kronológiai kérdésben döntő jelentősége van I. Károly király Macsóba irányuló első szerbellenes hadjárata keltezésének. Egy Pál mestert jutalmazó 1319. évi királyi privilégium elbeszélése szerint ugyanis a szóban forgó katonai akcióval egyidőben Nagymartoni Pál megvédte Kőszegi Gergely fia András támadásával szemben Győr és Sopron királyi városokat, majd sikerrel mért csapást az András szövetségeseiként a nyugati határvidéket dúló osztrák bárók haderejére.³⁷ Az Uros szerb uralkodóval szembeni említett macsói hadjárat datálása körül azonban komoly bizonytalanság áll fenn; Engel Pál 1317 elejére tette, Kristó Gyula viszont 3 évvel korábban, tehát 1314-ben történt eseményeket látott az 1319. évi elbeszélésben.³⁸ Egy másik oklevél szerint Köcski Sándor részvevője volt a macsói hadi eseményeknek,³⁹ és róla az is tudható, hogy már 1316-ban a király táborához tartozott.⁴⁰ Ugyanakkor, ha a Nagymartoniak pártváltása függetlenül történt sógorukétól, és a macsói hadjárat datálásában Engel Pál 1317-re vonatkozó vélekedése lenne a helytálló, akkor Pál és Lőrinc átállásának *terminus ante quem*-jét 1317 kezdetéhez kellene kapcsolni, minthogy a macsói hadjárat bizonyosan az év elején, téli időszakban történt. Az 1317. évből egyébként már más oklevél is a király híveként tünteti fel Nagymartoni Pált.⁴¹ Bizonyos, hogy ezekben az években, amikor a király számára a legtöbb gondot a Kőszegiek hatalmának megtörése okozta, különösen értékesek voltak a térségben birtokos nemesek mindazon szolgálatai és áldozatvállalásai, amelyek előremozdították a királyság fegyveres újraegyesítésének ügyét. Ekkoriban aratta Köcski Sándor is a legfontosabb és legdicsőségesebb katonai sikereit a Kőszegi-tartomány felszámolásában, s ezek megbecsülése a király részéről vélhetően jótékonyan segítette az udvarban sógorainak, Pálnak és Lőrincnek is a kedvező megítélését. Hogy az ő szolgálataik súlya önmagukban nem volt Sándor érde-

1588. 17.; kiadása FEJÉR, GEORGIUS: CD. VIII. 1. Buda, 1832. 472–473. pp. (218. szám); regesztája: Anjou-oklt. III. Szerk. Kristó Gyula. 128. p. (273. szám; v. ö. még ugyanezzel kapcsolatban 236. szám).

³⁷ 1319. június 18.: MNL. DL. 1969.; régi jelzete: MKA. NRA. 1588. 20.; kiadása: FEJÉR, GEORGIUS: CD. VIII. 2. Buda, 1832. 199–202. pp. (69. szám); regesztája: Anjou-oklt. V. Szerk. Kristó Gyula. 194. p. (493. szám).

³⁸ Ld. ENGEL PÁL: *Az ország újraegyesítése* i. m. 115. 123. jegyzet, ill. KRISTÓ GYULA: *I. Károly király harcai* i. m. 310–311. pp.

³⁹ 1323. június 20.: királyi átirat oklevél 1322. november 22-ről, Győri káptalan magán levéltára, Pápoci prépostság, Cth. I. 3. 14. (= MNL. DF 278 113.); kiadása: HO I. 123–125. pp. (92. szám); regesztája: Anjou-oklt. VII. Szerk. Blazovich László – Géczi Lajos. 138. p. (290. szám).

⁴⁰ Engel Pál feltételezése szerint Köcski Sándor 1316 során csatlakozhatott a király táborához; v. ö. ENGEL PÁL: *Az ország újraegyesítése* i. m. 121. p. Amennyiben viszont helytálló Kristó Gyula vélekedése, miszerint I. Károly első macsói hadjárata 1314 elejére esett, és Köcski Sándor annak volt a részvevője, így az ő, valamint a Nagymartoniak pártváltására is már igen korán, akár 1314 előtt sor kerülhetett.

⁴¹ (1317.) november 26.: MNL. DL. 62 140.; régi jelzete: Kisfaludy család lt.; kiadása: NAGY IMRE: *Sopron vármegye története. Oklevéltár. I–II.* Sopron, 1889–1891. (a továbbiakban: Sopron vm.); I. 79–80. pp. (67. szám); regesztája: Anjou-oklt. IV. Szerk. Kristó Gyula. 245–246. p. (645. szám). Évi keltezésével kapcsolatban ld. ENGEL PÁL: *Az ország újraegyesítése* i. m. 121. p. 147. jegyzet. Ebben az oklevélben Pottendorfi Rudolf Sopron megyei ispán királyi közbeavatkozást sürget annak érdekében, hogy az uralkodó híve, Nagymartoni Pál engedje vissza az ő kezére és rendelkezésébe az általa jogtalanul elbitorolt vámjövödelmet.

meivel összemérhető, arra a jutalmazó privilégiumok számában és az azokban elősorolt dicsőített hűstettekben mutatkozó különbségek engednek következtetni. Ezzel együtt is Pált hamar elérte a király jutalmazó kegye, mert már 1318-ban győri ispánként tűnik fel,⁴² ugyanakkor az a körülmény is megjegyzést érdemel, hogy e tisztségviselése nem bizonyulhatott különösebben tartósnak, mert csak egyetlen adat vall róla.⁴³ 1323-ban minden tisztségnév nélkül – egyszerűen Mertensdorfi Pál formában – esik róla említés azoknak az országnagyoknak a sorában, akik 10 gyámpecsét alatt kiadott oklevelükben közösen szavatolták az I. Károly király és az osztrák hercegek között létrejött szövetség sértetlenségét.⁴⁴ Az irat kibocsátó 11 egyházi és világi főember sorában egyszerre szerepel I. Károly király három egymást váltó országbírája, Hermány nembéli Lampert, Köcski Sándor és Nagymartoni Pál. Utóbbinak más országos ügyekben ekkoriban nem forgott a neve, de udvarközei helyzetét a királyi adománylevelek egymásutánja folyamatosan jelzi.⁴⁵ A családi szerzemények legnagyobb részben Sopron vármegyében voltak, s itt emelkedett két legfontosabb váruk, a Kőszegiek kezéből királyi adomány révén visszakapott Kabold, valamint a Pál és Lőrinc által emelt Fraknó.⁴⁶ Másik, Esztergom megyei ősi érdekeltégi területük, Bajót és környéke ugyancsak a kezükön maradt. Egy 1323. évi oklevél arról tartott fenn értesülést, hogy Bajóti Simon *comes* fia, Pál mester – tehát a későbbi országbíró – kirabolta Lábatlan falut, onnan 19 ökröt, tehenet s legelőre járó marhát, 60 juhot, kecskét és disznót elvétellett, továbbá egy ottani jobbágyot fiastól megveretett.⁴⁷

Fiútestvérének, Lőrincnek a sorsa számos tekintetben hasonlóan alakult Páléhoz. A királytól elnyert adományokban rendszerint egyszerre történik említés róluk, s feltehetően Lőrincre nézve is kedvezően hatott sógoruknak, Sándor országbírónak a királyi udvaron belüli megbecsültsége. Okleveles értesüléssel rendelkezünk arról, hogy 1325-ben mint udvari ifjú, *aulicus* – azaz a királyi udvarhoz tartozó – személynek számított.⁴⁸ Királyi tisztség betöltőjeként csak az azt követő években szerepel, hogy fivére 1328-ban királyi országbíró lett; 1331-ben pankotai várnagyként, 1332-ben pedig zaránd megyei

⁴² 1318. július 10.: MNL. DL 1925.; régi jelzete: MKA. NRA. 1988. 18.; kiadása: FEJÉR, GEORGIUS: CD. VIII. 2. Buda, 1832. 198–199. pp. (215. szám); regesztája: Anjou-oklt. V. Szerk. Kristó Gyula. 88. p. (205. szám).

⁴³ Ezen időszakban kétségtelenül nagyon hiányosak az archontológiai adatsorok, ezért semmilyen támpontunk nincs arra nézve, hogy Nagymartoni Pál milyen hosszan állt Győr megye élén. A következő győri ispánra, Hédervári Miklósról vonatkozó első adat csak 1324. március 15-ről ismert; v. ö. ENGEL: *Archontológia* I. 132. p.

⁴⁴ 1323. április 8.: Haus-, Hof- und Staatsarchiv. Wien (Bécs). Urkundenabteilung. Allgemeine Urkundenreihe. Rep. 1. 6. (= MNL. DF 257 970.); kiadása: FEJÉR, GEORGIUS: VIII. 7. Buda, 1842. 145–147. (120. szám); regesztája: Anjou-oklt. VII. Szerk. Blazovich László – Gécz Lajos. 59. p. (107. szám).

⁴⁵ Ezeket ld. tárgyak részletezése nélkül: Anjou-oklt. V. Szerk. Kristó Gyula. 1319.: 194. p. (493. szám); 1320.: p. 282. (733. szám), p. 324. (845. szám); 1323.: Anjou-oklt. VII. Szerk. Blazovich László – Gécz Lajos. 175. p. (372. szám), 218. p. (467., 469. számok).

⁴⁶ Fraknó várával kapcsolatban ld. Korai Magyar Történeti Lexikon (9–14. század). Főszerk. Kristó Gyula, szerk. Engel Pál – Makk Ferenc. Budapest, 1994. 225. p. (a vonatkozó szócikk Engel Pál és Feld István munkája); német neve Forchtenstein; ma Ausztriában, Forchtenau mellett nyugatra Nagymarton (Mattersburg) közelében; a 14. század közepétől a Nagymartoniak Fraknói családnevet használtak.

⁴⁷ 1322. május 4.: MNL. DL 2101.; régi jelzete: MKA. NRA. 1534. 40.; kiadása: AO. II. 15. (13. szám); regesztája: Anjou-oklt. VI. Szerk. Kristó Gyula. 205–206. pp. (556. szám).

⁴⁸ 1325. július 6.: I. Károly királynak Nagymartoni Lőrinc érdekében kiadott, a győri káptalan átírásában fennmaradt oklevelét ld.: MNL. DL 2306.; régi jelzete: MKA. NRA. 2306; kiadása: Sopron vm. I. 106–107. pp. (88. szám); regesztája: Anjou-oklt. IX. Szerk. Gécz Lajos. 172. p. (302. szám) v. ö. ENGEL: *Archontológia* I. 473. p.

ispánként lehet találkozni vele.⁴⁹ Utóbbi megyésispánságát, noha neve melletti említéséről utoljára 1338-ból maradt fenn adat⁵⁰ – nagy valószínűséggel egészen haláláig viselte, amely 1340 körül következhetett be.⁵¹ A fennmaradt okleveles adatok alapján nyilvánvaló, hogy Lőrinc súlya és szerepe korántsem mérhető Páléhoz. A család története szempontjából azonban annak köszönhetően, hogy Pállal ellentétben ő utódokkal is rendelkezett, személyének mégis nagy a jelentősége. Pál ugyan két ízben is megnősült – mindkétszer osztrák illetőségű családokból szerezve mátkát magának (*Pottendorfi Erzsébet*, *Puchaim Erzsébet*) –, ám gyermekáldás egyik frigyét sem kísérte. A szintén osztrák eredetű családból hitvest (*Haschendorfi Margit*) elnyerő Lőrincnek viszont négy gyermeke is volt. Közülük a „Német” előnévvel illetett Miklós volt az, akinek az utódai jóvoltából Simon ágán a Nagymartoniak – ugyan egyre csökkenő jelentőséggel és fokozatosan apadó vagyoni súllyal – még egy évszázadig, a 15. század közepéig felszínen maradtak. Nagyjából ugyanekkorra tehető a történetének utolsó századában már Fraknóinak nevezett család másik, Mihálytól eredő ágának a kihalása is; ott előforduló utolsó férfi tagjával, Vilmostal kapcsolatban 1446-ban bekövetkezett halálát követően szűnnek meg az adatok.⁵²

Pál országbíró méltóságviselésének 21 éve alatt kétségtől igen tekintélyes vagyont halmozott fel. Bár elmozdítása okának kifejezett megjelölésével adósak a történeti források, a találgatásokban régóta előkelő helyet foglal el a feladatellátásával járó vagyonszerzési lehetőségek mohó s kapzsi kihasználására visszavezethető – esetleg végül tényleg elsőprőnek bizonyuló – elégedetlenség felerősödése.⁵³ Az országbíróváltás ideje az 1349. június 18. és július 8. közötti napokra tehető.⁵⁴ Ezután már csak egyetlen olyan adattal rendelkezünk, amely élő személyként mutatja Nagymartoni Pált. Novemberben bírótársaként szerepelt abban a kényes perben, amely a veszprémvölgyi apácák és a

⁴⁹ ENGEL: *Archontológia* I. 239. p., ill. 388–389. pp.

⁵⁰ 1338. április 28.: I. Károly király oklevele a győri káptalan 1338. május 1-jei átírásában: lelőhelye: MNL. DL 3153.; régi jelzete: MKA. NRA. 1590. 20.; kiadása: FEJÉR, GEORGIUS: CD. VIII. 4. Buda, 1832. 350–351. pp. (171. szám); regesztája: Anjou-okl. XXII. Szerk. Piti Ferenc. 128. p. (202. szám) és 132. p. (210. szám).

⁵¹ ZSOLDOS ATTILA: *A Nagymartoniak* i. m. 184. p.

⁵² 1446. szeptember 23.: MNL. DL 61 588.; régi jelzete: Kisfaludy család lt. 487.; HO. I. 345–346. pp. (224. szám). Hunyadi János kormányzó oklevelében Kabold várát Vilmos fraknói gróf magvaszakadása folytán eladományozza. Ld. még a családra vonatkozó genealógiai táblákat a 35. számú jegyzetben idézett munkákban.

⁵³ Már 1889-ben Pór Antálnál jelentkezik ez a feltételezés PÓR ANTAL: *A Nagy-Martoniak* i. m. 66–68. pp. A kérdésben jóval óvatosabb véleményt formált a Pál mester bírói tevékenységének legteljesebb feldolgozását adó Bertényi Iván, bár ő sem zárja ki e magyarázat lehetőségét, kijelentvén: „*Lehetséges, hogy Pál mértéktelen és eszközökben nem túl válogatos birtokszerzései valóban közrejátszottak leváltásában, amennyiben a nemesség hangulatát ellene fordították ...*”; v. ö. BERTÉNYI IVÁN: *Az országbírói intézmény története a XIV. században*. Budapest, 1976. 104–105. pp. Mindenesetre az az I. Lajos király egyik, jóval későbbi oklevelében olvasható szófordulat (*quibuslibet querulantibus*), amelyet az elégedetlenség jelzéseként szokás értelmezni – tudniillik, hogy bizonyos panaszok nyomán került sor Szécsényi Tamás országbírói tisztségbe emelésére –, kétségtől rossz és pontatlan értelmezése a szövegnek. A megfogalmazás valójában a tiszt-ségbe állított új országbíróval szembeni azon általános elvárást önti szavakba, hogy királyi kinevezését a bármely panaszos számára nyújtandó megfelelő jogszolgáltatás igénye kísérte (*virum magnificum Thomam ... in iudicem curie nostre pro faciendo quibuslibet querulantibus congruo iudicio prefecissemus*); ld. 1365. december 25.: MNL. DL 100 079.; régi jelzete: Batthyány cs. lt. Acta antiqua. Lindva 2. 5. 5.; kiadatlan.

⁵⁴ ENGEL: *Archontológia* I. 7. p., ill. SEBŐK FERENC: *Okleveles adatok az 1349. évi országbíróváltás történetéhez*. In: Ünnepi kötet dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. 75. Gondozta Balogh Elemér – Homoki-Nagy Mária. Szeged, 2013. 591–600. pp.

veszprémi káptalan között támadt Szárberény birtok felosztása kapcsán, és amely pereskedés kezdetekor Pál még országbíróként működött.⁵⁵ Mindebből pedig két következtetés feltétlenül adódik. Elmozdítása után Pálnak nem lett teljes kegyvesztettség a sorsa, hiszen méltóság nélkül is a legtekintélyesebb és legelőkelőbb bírák sorában szerepelt az udvarban. Viszont élő személyként ezen kívül többé nem találkozunk nevével, így alighanem utolsó szereplését követően nem sok idővel az élők sorából is eltávozott. Így pedig talán – az egyébként semmilyen adattal alá nem támasztható, mértéktelen harácsolásra vonatkozó gyanúval szemben – kellő megalapozottsága lehet egy olyan feltevésnek is, miszerint a tisztségváltás indoka esetleg Nagymartoni Pál betegségében, megöregedésében és elerőtlenedésében keresendő.⁵⁶

Visszatérve az országbíró birtokviszonyaira és vagyoni helyzetére, arra alapvetően három tényező volt jelentős befolyással, nevezetesen egyrészt a bírói hivatás gyakorlásának köszönhető jövedelmek, illetve szerzemények, más oldalról a tisztséghez kapcsolódó szolgálati birtokok, harmadrészt pedig a szolgálatteljesítéssel szerzett érdemekért járó királyi jutalmak és adományok. A bírói működés – az elismerő királyi kegy alkalmankénti kinyilvánításától függetlenül is – önmagában rendkívül jövedelmező feladat volt, hiszen a magyarországi joggyakorlat alapján a bíró az általa kirótt bírságoknak, továbbá az ítéletekben elobzott javaknak a kétharmad részét a magáénak tudhatta. Persze, az ilyen birtokszerzemények jellemzően nem maradtak a kezén, de azoktól, akik végül kiváltásra való jogosultságukkal éltek, saját bevételként végeredményben így is rendre tetemes összegeket könyvelhetett el. A perbe torkolló ellentéteiket ítélet helyett egyezséggel lezáró felek a bíró engeszteléséről békebírsággal tartoztak gondoskodni, ami a jogszolgáltatónak szintén folyamatos jövedelmeket biztosított. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy az 1320-as évek közepétől az országbírói tisztséghez *honor*, azaz szolgálati birtok is hozzákapcsolódott, nevezetesen a Trencsén megyében kialakított, váruradalmak láncolatát egybefűző beszercei várispánság.⁵⁷ Az itt létrejött uralmi körzet igazgatása beszercei ispáni címmel⁵⁸ országbírósága 21 évében folyamatosan Nagymartoni Pál feladatkörébe tartozott, ami azt jelentette, hogy a térség váruradalmainak jövedelmei is tisztségének bevételeit gyarapították. Mindezeket egybevéve az országbírói méltóság két évtizedet meghaladó betöltése nyilvánvalóan kivételes vagyonosodási lehetőséget és gazdagságot teremtett Nagymartoni Pál számára. Számos okleveles adattal rendelkezünk Pál bírságszedőinek működéséről, arról, hogy pontosan vezetett írásos nyilvántartások, *registrumok* alapján dolgoztak. Ez alapján nem kétséges, hogy az országbírói intézmény működtetése kapcsán nagy figyelem irányult a jog szerinti járandóságok akkurátus behajtására. Hogy eközben sokszor túlkapásokra, visszaélésekre és önkényeskedésekre került sor, az abból nyilvánvaló, hogy I. Károly király – éppen az országbírói bírságszedők gyakorlatára

⁵⁵ 1349. november 4.: MNL. DL 3964.; régi jelzete: MKA. Acta Jesuitica. Jaurinum 4. 19.; kiadatlan; regesztája: Anjou-oklt. XXXIII. Szerk. Piti Ferenc. 407–409. pp. (833. szám).

⁵⁶ ZSOLDOS ATTILA: *A Nagymartoniak* i. m. 183. p. ilyen gyanúnak adott hangot Pál elmozdítása kapcsán, de Bertényi Iván szintén felveti ezt az eshetőséget is; v. ö. BERTÉNYI IVÁN: *Az országbírói intézmény* i. m. 105. p.

⁵⁷ Beszerce vár (szlovák: Bystrica, Povážsky hrad) a mai Vágváralja (szlovák: Povážske Podhradie) mellett, Vágbeszerce (szlovák: Povážská Bystrica) várostól északra a Vág folyó túloldalán.

⁵⁸ CSÁNKI DEZSŐ: Magyarország történelmi földrajza a Hunyadiak korában. I–V. Budapest, 1890–1913. [a Trencsén megye feldolgozását adó IV. kötetet Csánki munkáját folytatva Fekete Nagy Antal készítette el; Budapest, 1941.] (Az 5. kötet reprintje: Budapest, 1985.); IV. 75. p., 83. p.

utalva – 1341-ben kénytelen volt az általános elégedetlenség miatt kötelező eljárásrendi előírásokat és korlátozó szabályokat bevezetni.⁵⁹ Elvi szinten a bírói bevételek elsődleges rendeltetése természetesen nem a haszonszerzés volt, hanem az intézmény fenntartási költségeinek biztosítása; a teljes személyzet eltartása és a hivatal működési költségeinek fedezése. A bírót segítő személyzetet alapvetően egy hozzá familiárisi szálon kötődő szolgálattevő személyi kör alkotta, amelynek boldogulásához, a magas presztízsű környezet elvárásainak megfelelő szintű életvitel folytatásához nélkülözhetetlen forrásként volt szükség az ítéletek révén elsajátítható „bírói részre”. Ezáltal közös lehetett az érdekeltség e járandóságok minél magasabb szintű realizálásában, amely bevételek valamely arányban nyilvánvalóan mindvégig az intézmény irányítójának személyes vagyonát is gyarapították. Az esetenként súlyos, szinte elviselhetetlennek érzett terhek viselőiben, a bírósági ügyletek kárvallottjaiban felébredő elégedetlenség elsődleges célpontját értelemszerűen mindig a jogszolgáltató intézmény vezetője, adott esetben Nagymartoni Pál országbíró testesítette meg.

A jutalmazó királyi kegyre visszavezethető gyarapodás terén Pál országbíró esetében nem rendelkezünk a királyi adománylevelek olyan sorozatával, mint amilyen hivatali elődjével, az ötödannyi ideig működő Köcski Sándor országbíróval kapcsolatban rendelkezésünkre áll. Ennek magyarázata valószínűleg abban a különbségben rejlik, hogy míg Sándor *comes* az országegyesítő fegyveres küzdelmek egyik sikeres, vezető hadvezére volt, Nagymartoni Pál pályját ilyen természetű és hasonlóan nagy visszhangot kiváltó érdemek nem ékesítették. Hiányoznak ennek megfelelően azok a beszédes oklevél-narratívák is, amelyekből sok-sok elbeszélte egyedi információ lenne megtudható Pál mester cselekedeteiről. Bírói hivatása mellett az államkormányzatban elsősorban diplomáciai természetű feladatellátásáról van tudomásunk, főként az 1340-es évekből a magyar-nápolyi kapcsolatok alakításával összefüggésben.⁶⁰ I. Károly király halálát követően, amikor Erzsébet anyakirályné élénkebb politikai szerepet játszott, számára jelentett elsődleges támaszt az országbíró. Pál tagja volt 1343 nyarán az Itáliát felkereső özvegy királyné kíséretének, amely utazás célja András magyar királyi herceg nápolyi megkoronázásának előmozdítása volt. Az ügyben IV. Kelemen pápa jóindulatának és támogatásának megnyerése érdekében Avignonba utazó két magyar követségben is szerepet kapott, majd András herceg meggyilkolását követően 1346-ban újra követként járt el a pápai kúriában. A jelek szerint az avignoni udvarban jó kapcsolatokkal rendelkezhetett.⁶¹ Bár a családi birtokvagyon gyarapodásának folyamata a vonatkozó privilégiumok hiányában pontosan nem követhető, a Nagymartoni család birtokállományának összetételét mégis igen jól megvilágítja egy 1346-ban kelt esztergomi káptalani oklevél.⁶²

⁵⁹ 1341. július 12.: MNL. DL 40 863.; régi jelzete: Múzeumi törzsanyag 1895. 45.; kiadása: FRANCISCUS DÖRY – GEORGIUS BÓNIS – VERA BÁCSKAI: *Decreta regni Hungariae. Gesetze und Verordnungen Ungarns 1301–1457.* Budapest, 1976. 103–105. pp.; regesztája: Anjou-oklt. XXV. Szerk. Sebők Ferenc. 226–227. pp. (477. szám), illetve Nagymartoni Pál bírságszedőivel kapcsolatban ld. még BERTÉNYI IVÁN: *Az országbírói intézmény* i. m. 99–100. pp.

⁶⁰ A politikai helyzet áttekintését ld. Mo. tört. 1301–1526. 64–68. pp.

⁶¹ Az országbírónak a pápai udvarral való kapcsolattartásban játszott szerepére ld. BERTÉNYI IVÁN: *Az országbírói intézmény* i. m. 101–102. pp.

⁶² 1346. július 6.: MNL. DL 3850.; régi jelzete: MKA. NRA. 1590. 28.; kiadása: Sopron vm. I. 186–189. pp. (149. szám); regesztája: Anjou-oklt. XXX. Szerk. Piti Ferenc. 302–303. pp. (503. szám).

A szóban forgó dokumentumból kiderül, hogy az esztergomi káptalan előtt megjelent egyik részről maga Pál országbíró és társaságában testvérének, Lőrincnek a fia: [„Német”] Miklós, a másik részről pedig apai rokonságából Mihály fia Nyklin fia [„Magyar”] Miklós, és egymás között birtokosztályt hajtottak végre. Az iratból kiderül, hogy ilyen eljárások őseik között már korábban is történtek, ám most a családi vagyont azok eredményétől nagyrészt függetlenül újraosztják. Az ügyletben az Aragóniából magyar földre költözött Simon két fiától, Simontól és Mihálytól származó ágak között ment végbe a vagyonfelosztás, tehát az idegenből jött Simonnak a testvérétől, Bertrandtól eredő rokonság nincs érintve benne, utóbbiakra utalás sem történik. Az intézkedések határozott különbséget tesznek azon birtokrészek között, amelyek régi családi szerzeményeknek voltak tekinthetők, és azok között, amelyeknek Pál országbíró I. Károly és I. Lajos királyoktól adományképpen jutott a birtokába. Míg az első csoport vonatkozásában – benne Nagymartonnal, Bajóttal, Kabold és Fraknó várakkal – fele-fele részben osztoztak Simon és Mihály ágai, addig a második birtokcsoportból a Mihály ágához tartozókat semmilyen részesedés nem illeti. Utóbbi vagyonállományt egyedül Pál országbíró szerezte érdemeivel, így azokat csak ő, és unokaöccse, Lőrinc fia Miklós és utódaik birtokolhatják. Minthogy az első csoportra vonatkozó birtokosztály Mihály utódaira nézve hangoztatottan bőséges és nagyvonalú volt – tudniillik olyan javakhoz is hozzájuttatta őket, amelyek visszaszerzése, kiépítése, megerősítése (pl. Kabold és Fraknó várak esetében) kizárólagosan Pál és testvére, Lőrinc, illetve utóbbi ivadécai erőfeszítésének és költségvállalásának volt köszönhető –, ezért a Mihály ágához tartozóknak nemcsak Pál szerzeményei iránt lett tilos igényt támasztaniuk, hanem ezt követően semmiféle birtokpert nem kezdeményezhettek a Simon ágához tartozó rokonsággal szemben. Az osztályt rögzítő oklevél mintegy 50 birtokról emlékezik meg név szerint, amelynek nagyjából a feléhez szerzett hozzáférést a Mihálytól eredő rokonság. Két tucat olyan birtok neve fordul elő ugyanakkor az iratban, amelyek döntően Pál mester szerzeményei lehettek. Ezek Vas, Sopron, Pozsony, Somogy, Zala, Komárom és Szabolcs megyékben helyezkedtek el. A Nagymartoni család kezén lévő birtokállomány egészében ugyan tekintélyes vagyonnak tűnik, de semmiképpen nem rendkívülinek vagy kivételesnek a 14. század közepén. A királyi kegy mértéktelen örökadományokkal sem halmozta el a királyi országbírót; megbecsültsége lényegében jól beilleszkedik a más országnagyokat övező királyi elismerések sorába. Az irigyelhető gazdagság forrását Nagymartoni Pál esetében valószínűleg inkább a tisztség gyakorlásából eredő jövedelmek – bírságpénzek, bírói részként szerzett javak birtoklása vagy pénzen való kiváltása, szolgálati birtokok bevételei – képezték, mintsem az elnyert örökjogú adománybirtokok sokasága.

Nagymartoni Pál országbírói tevékenységének hatalmas oklevélhagyatéka maradt az utókorra. Ha számba vesszük az önmagában fenn nem maradt, de az ítéletlevelekből a perfolium elkülöníthető fázásaihoz kapcsolódóan tartalmukban rekonstruálható köztes bírói intézkedéseket rögzítő iratokat is, akkor a dokumentumok száma meghaladja a háromezretet. Nemcsak tárgyuk, tartalmuk hallatlanul szerteágazó, de rendkívül gazdagon illusztrálják a királyi jelenléti bíróság működési rendjét, a perjogi gyakorlat alakulását, a bizonyítási eljárások különböző formáinak alkalmazási gyakorlatát, a hiteles helyekkel való együttműködés különféle eseteit és módzatait, nemkülönben pedig az országbírói oklevelek megszövegezésének, kiállításának szokásosan követett eljárását és megoldásait. Mindezen kérdések tekintetében az irathagyaték tüzetes elemzését elvégző számos részletfeldolgozás elkészítésére van még szükség annak érdekében, hogy a részletekben

is megbízható képet alkothassunk a korszak jogéletének állapotáról, az ítélkezési gyakorlat alakulására hatással levő felfogásbeli változásokról, konkrétan pedig a joggyakorlás mindazon elemeiről, amelyek éppen Nagymartoni Pál működésének lenyomataként értékelhetők a középkori országbírói intézmény további történetében.⁶³

A következőkben egyetlen jogeset példáján keresztül igyekszünk bemutatni Nagymartoni Pál bírói működésének gyakorlatát. Bár e per országbíróságának kezdeti szakaszára esik, összetettsége mégis alkalmas arra, hogy számos perjogi elemet illusztráljon, illetve fényt vessen Pál mesternek a per menetét meghatározó köröltekingintő intézkedéseire és eljárására. E forrásnak az alkalmazott perjogi gyakorlat hű tükrözésén túl komoly történettudományi jelentősége is van, minthogy a korán pusztulásnak indult és gyengén adatolt borsodi vár és korai igazgatási központ birtokállományára vonatkozóan őriz becses egyedi értesüléseket

1332. június 23-án Visegrádon kiadott bírói oklevelében⁶⁴ Pál *comes* királyi országbíró tudtára adja az egri egyház káptalanjának: *Chelen*⁶⁵ fia Sándor fia: János mester⁶⁶, valamint testvérei, *Az*-nak mondott Miklós és Jakab [1331.] augusztus 8-ra (*ad quindenas festi Beati Jacobi apostoli nunc preteritas*) perbe hívták színe elé *Edelen*-i⁶⁷ László fiait: Jánost és Sándort amiatt, hogy azok tiltakozásukkal megakadályozták az ő, királyi ember általi és a nevezett káptalan tanúskodása mellett történő beiktatásukat a királytól a borsodi várhoz⁶⁸ tartozó várföld címén adományba kért Borsod megyei *Borsod ~ Borsad* birtokba,⁶⁹ ám a pert akkor – országbírói memoriális oklevelének tanúsága szerint – perbeli határidő elsőbbsége miatt (*ratione prioritatis termini*) október 6-ra (*ad octavas Beati Michaelis archangeli proxime elapsas*) halasztotta. Az új időpontban a fi-

⁶³ Nagymartoni Pál országbírói működésének ma is jól felhasználható, az alapvonalakat illetően mind jogtörténeti, mind pedig diplomatikai oldalról megbízható összegző áttekintését nyújtja Bertényi Iván többször idézett monográfiájában; ld. BERTÉNYI IVÁN: *Az országbírói intézmény* i. m. 73–105. pp. Az okleveles forrásanyagának az Anjou-kori oklevéltár sorozat – könyvészeti adatait ld. fentebb a 3. számú jegyzetben – megjelent kötetei révén megteremtődött feltárhatóságával lehetővé, egyszersmind időszérűvé vált minél több részletkérdésnek a fennmaradt forrástömeg teljességén alapuló tisztázása. E tekintetben a lehetőségek kihasználásával jó példát mutat B. HALÁSZ ÉVA: „*Ratione prioritatis termini*”. *Egy középkori jogi kifejezésről*. In: Acta Universitatis Szegediensis. Acta Historica. 136. (2015) 81–93. pp.; továbbá TEISZLER ÉVA: *Az astatio falsi termini 14. századi oklevelek alapján*. In: Középkortörténeti tanulmányok 9. A IX. Medievisztikai PhD-konferencia (Szeged, 2015. június 17–19.) előadásai. Szerk. Szanka Brigitta – Szolnoki Zoltán – Juhász Péter. Szeged, 2017. 173–181. pp. Hasznosan erősítették volna viszont a könnyen idézhető okleveles jogesetek példái Vadász Viktor mondandóját amúgy értékes és színvonalas dolgozatában; ld. VADÁSZ VIKTOR: *A tanúbizonyítás rendszere a középkori magyar jogeljárásban. Forráselemzés*. In: Iustum Aequum Salutare. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem jogtudományi folyóirata. 7. (2011) 3. szám. 143–157. pp.

⁶⁴ Pál országbíró ezen okirata közvetlenül nem maradt fenn. Az intézkedését végrehajtó egri káptalan azonban teljes terjedelmében befoglalta 1332. szeptember 20-án kelt jelentésébe a szövegét, s ezen átirásnak köszönhető az oklevél ismerte.

⁶⁵ Az irat tartalmi összefoglalása a mai névhasználattól idegen személynevek, továbbá a kéziratban előforduló vulgáriként kezelt helynevek esetében betűhív írásformát követ.

⁶⁶ Az Ákos nemzetség tagja, 1330-ban az asztalnokmester helyetteseként az ő gyors beavatkozása mentette meg a királyi család életét Zách Felicián merénylet kezétől, amely érdeme megalapozta személyének és családjának későbbi gyors emelkedését és vagyoni gyarapodását.

⁶⁷ Edelény ma város Borsod-Abaúj-Zemplén megyében.

⁶⁸ A megyének is nevet adó első térségi igazgatási központ, amely a tatárjárást követően gyorsan elveszítette jelentőségét. Az oklevél kiadásának idejére a vár már nem működött, akkoriban pusztán földsánca állt. A várhely ma Edelény külterületén, annak északi határában lelhető fel.

⁶⁹ Az egykori Borsod birtok és falu területe ma Edelény része.

vérei képviselését is ellátó Sándor fia: János mester *Edelen-i* László fiaitól ellentmondásuk okát tudakolta, egyszersmind bemutatva a birtokhatárokat rögzítő egri káptalani oklevelet is, kijelentette, hogy a szóban forgó birtokot a király érdemes szolgálataik jutalmául neki és testvéreinek adományozta. Erre a László fiai megbízásából eljáró *Cheze* fia: János azt állította, hogy *Borsod* birtok okiratok érvénye alapján László fiait illeti, amely írásos bizonyítékok bemutatására új, végső határnap kitűzését kérte. Az országbíró teljesítvén a kérést új időpontul [1331.] december 7-t (*octavas Beati Andree apostoli*) tűzte ki. A felek e napon színe előtt mindkét részről személyesen megjelentek, majd közösen kinyilvánították, hogy László fiai elfogadva a Sándor fiait jutalmazó királyi adomány törvényességét, illetve arra a körülményre tekintettel, hogy a birtokra vonatkozóan nem rendelkeznek felhasználható oklevéllel, visszavonják korábbi tiltásukat, és elismerik *Borsod* birtokot, valamint annak haszonvételeit és tartozékait Sándor fiai örökjogú tulajdonának. Érvénytelennek nyilvánították egyben valamennyi olyan okiratukat, amelyek esetleg a birtokra vonatkozólag mégis őrizetükben maradtak volna. Ugyanakkor viszont Sándor fiai *Borsod* birtokot szeretetből és a tartós békeség érdekében – részint mert az *Edelen* közvetlen szomszédságában van, és belátható az ügylet előnyös volta, részint pedig mert rokoni szálak fűzik a feleket egymáshoz – birtokcsere formájában örökre átadják László fiainak a következők szerint. Legelőször is [1332.] március 11-én (*in octavis diei Cinerum nunc proxime preteritis*) a felek, illetve ügyvédjeik *Honwa-i* ~ *Homwa-i*⁷⁰ Pál fia: Pál vagy *Buda-i*⁷¹ Péter fia: János királyi emberek egyike – akit Sándor fiainak kell a helyszínre kivinniük –, továbbá *Gereuen* ~ *Gerewen* fia: Lőrinc, illetve *Ponyth* ~ *Ponyk* fia: Jakab királyi emberek valamelyikének társaságában – akinek helyszínre vitelét László fiai vállalták –, rajtuk kívül pedig 4–4 értékbecslővel, nevezetesen Sándor fiai oldaláról *Batyz* fiával: Miklóssal, *Merhardus* fiával: Lőrincsel, *Torny-i* ~ *Thorny-i*⁷² Gál fiával: *Pethew*-vel és *Pasca* ~ *Pascha* fiával: Péterrel, László fiainak részéről *Cheby-i* ~ *Chybi-i*⁷³ Benedek fiával: *Bolar*-ral, *Numar-i*⁷⁴ *Bethleem*-mel, *Zepud* ~ *Zeepud* fiával: *Bekch*-cel és *Gurge* ~ *Gurke* fiával: Jakabbal együtt – vagy közülük azokkal, akiket ki tudnak a helyszínre vinni –, végezetül az országbíró emberének, Fekete (*Niger*) Jánosnak a jelenlétében és az egri káptalannak a tanúságtétele mellett felkeresik *Borsod* birtokot, és ott a régi határok mentén együttesen elvégzik a határjárást, majd a királyi mérték alkalmazásával a birtok becsűjét is, ezt követően pedig iktatni fogják a birtokot László fiainak örök tulajdonukként. Amennyiben pedig az eljárás során külső ellentmondó akadna, Sándor fiainak kötelezettsége velük szemben László fiait mentesíteni. Ezt követően 3 nappal, március 13-án (*3. die ipsarum octavarum*) valamennyi említett közreműködő kimegy László fiainak *Lubna*⁷⁵ birtokára, hasonlóképpen elvégzik annak határjárását és becsűjét, és ha egyenértékűnek találják *Borsod* birtokkal, akkor iktatni fogják Sándor fiai részére örök birtoklásra. Amennyiben nagyobb lenne az értéke, úgy az egyenértékű darabja fölötti rész megmarad László fiai-

⁷⁰ Hanva település az egykori Gömör megyében; ma Chanava település Szlovákiában.

⁷¹ Megbízhatóan nem azonosítható település.

⁷² Megbízhatóan nem azonosítható település.

⁷³ Cseb elenyészett középkori falu, ma pusztá Edelénytől délre.

⁷⁴ Nyomár település az egykori Borsod vármegyében, ma község Edelénytől keletre.

⁷⁵ Lubna – más említések szerint Ludna – birtok a középkori Borsod vármegyében; ma Ludnapusztá Kondó falutól nyugatra Borsod-Abaúj-Zemplén megye sajószentpéteri járásában.

nak tulajdonában. Ha viszont *Lubna* értéke kisebbnek bizonyulna *Borsad* birtokénál, úgy László fiainak az ugyanazon megyében fekvő *Rethy* ~ *Rety*⁷⁶ birtokból kell – ugyancsak az előbbieket szerint lefolytatott határjárást, becsüt és iktatást követően – kipótolniuk Sándor fiai számára a *Borsad*-dal való egyenértékhez hiányzó részt. Akkor pedig, ha *Lubna* és *Rety* birtokokkal együttesen sem lenne kiegyenlíthető *Borsad* értéke, úgy a fennmaradó hiányt László fiainak április 1-jén (*in octavis medii Quadragesime*) esedékes fizetéssel kell megadniuk, amit az országbíró ítélőszéke előtt részint dénárokból, részint javak becsértéke szerint kell teljesíteniük Sándor fiai javára. László fiai azt is vállalják, hogy minden ellentmondás nélkül fogják kivitelezni Sándor fiainak birtokba iktatását, ellenkező esetben bárhol, bármikor és bármely bíró előtt nekik kell jótállniuk az új tulajdonosok háborítatlan birtoklásáért. László fiai arra nézve is kötelezik magukat, hogy ha vállalásaik mégis beváltatlanul maradnának, akkor *Borsad* birtok azonnal és örökre visszazárul Sándor fiainak kezére, azt királyi ember a káptalan tanúskodásával iktatja is részükre, míg *Lubna* és *Rethy* megmaradnak előző birtokosaik kezén. Az ismertetett csereügylettel kapcsolatos teendők végrehajtásához országbírói parancslevélben kért tanút a káptalantól, a feleknek pedig – vállalásuk szerint – április 1-jére (*ad ... ocavas medii Quadragesime*) kellett színe elé visszajönniük a történetekről számot adó írásos káptalani jelentéssel. A felek ennek mindkét részről személyesen eleget téve bemutatták az egri káptalan levelét, amelyből kitűnt, hogy *Borsad* birtok több szomszédjának az iktatással szemben emelt tiltása miatt nem sikerült az ügyletet lezárni; *Lubna* és *Rethy* birtokra a közreműködők ki sem jutottak, a tiltakozókat pedig – erre vonatkozó előzetes utasítás hiányában – nem tudták megidézni a bíróság elé. Az ellentétes álláspontok ismeretében az országbíró a peres ellenfelek egyező akarásával június 14-re (*ad octavas Penthecoste*) halasztja a pert, azzal, hogy ha a felek addig meg tudnak békélni egymással a vitás hovatartozású birtokrészekkel kapcsolatban, akkor ismertessék majd színe előtt megegyezésüket, illetve a békeváltás tekintetében is nyújtsanak számára kárpótlást, ellenkező esetben László fiainak be kell mutatniuk mindazon okirataikat, amelyek hatálya alapján a tulajdonukba tartozó nevezett földek megilletik őket, továbbá fennmaradó örökségi jogúnak mondott egyéb birtokaikkal kapcsolatban is adjanak színe előtt a kitűzött időpontban végső választ arra nézve – minden további, királyi vagy királynéi levélre, hadjáratra vagy bármilyen más ürügyre hivatkozó halasztás lehetősége nélkül –, hogy ezek milyen határokkal kapcsolódnak a vitatott földdarabokhoz. László fiai elfogadták, hogy ha valamely vonatkozó irataik bemutatását akkor elmulasztanák, azok bármikori későbbi bemutatásukkor érvényüket veszített iratoknak tekintendők. A felek ismételt személyes megjelenésekor László fiai azt állították *Edelen* birtokról, hogy az örökségi jogon illeti őket, *Olan*⁷⁷ birtokra nézve bemutatták egyrészt Istvánnak, Magyarország ifjabb királyának, erdélyi hercegnek, a kunok urának privilégiumát, másrészt [III.] András királynak (*Hungarie*), István király ezen okiratát megerősítő privilégiumát, *Saap* ~ *Saaph*⁷⁸ birtokra nézve részint egy [IV.] László királytól (*Hungarie*), részint egy az egri káptalantól, részint pedig egy – eme 2 megelőző okmány

⁷⁶ Közelebbről nem lokalizálható középkori birtok a középkori Borsod vármegyében, feltehetően annak északi részében.

⁷⁷ Olán elenyészett középkori birtok Borsod vármegyében, amely a mai Edelény közelébe lokalizálható.

⁷⁸ Sáp elenyészett középkori birtok Borsod vármegyében, amelynek emlékét Sáppusztá neve őrzi az Edelény-nyel szomszédos mai Finke falu határában.

megegyezését adó – [I.] Károly királytól származó privilégiumot, *Chazthua* ~ *Chaztha* ~ *Chaztva* ~ *Chazta*⁷⁹ birtokra nézve pedig 2 privilégiumot az egri káptalantól. István ifjabb király – bemutatott iratának tanúsága szerint – az örökös nélkül elhalt birtokos kezén volt Borsod megyei *Olan* birtokot régi határai között eladományozta Sándor *comes*-nek – László fia nagyapjának – érdemes szolgálatai jutalmául, utóbb pedig [III.] András király megerősítette ezt az adományt. *Saap* birtokot – mint a *Borsud*-i várhoz tartozó egykori várföldet – *Thekus* fia: István *comes*, aki állítása szerint [IV.] László király adománya folytán lett e föld birtokosa, ezen László király engedelméből örökre odaadta szolgálataikért *serviens*-einek, *Chumza* fiainak: Dénesnek és Tamásnak. Ezt követően azonban *Saap*-i *Rauaz*-nak mondott Tamás *comes* és fia, Mihály az egri káptalan színe előtt az ő Borsod megyei *Saap* birtokukat – amely egyrészt *Edelen*-i Sándor fia: László, másrészt pedig Illés (*Elyas*) fia: István és *Chyenche*-nek mondott István birtokai között fekszik, és szerzeményi jogon szállott rájuk –, haszonvételeivel és tartozékaival együtt, ideértve a rajta emelt Boldogságos Mária Magdolna tiszteletű kőtemplomot is, régi határai között eladták Sándor fia: László mesternek – a szóban forgó Sándor és János apjának – a tőle átvett 60 márka színezüstért örök jogú birtoklásra. Később [I.] Károly király eme László mesterről kérésére mind *Thekus* fia: Istvánnak Dénes és Tamás javára eszközölt említett adományát, mind pedig az ezen utóbbi Tamáshoz fűződő szóban forgó birtokeladást megerősítvén, *Saap* birtokot, illetve annak haszonvételeit és tartozékait nemcsak a mondott adásvétel, illetve megállapodás jogcímével, hanem a megerősítés érvényéből királyi adomány címén is örökjogon Tamás tulajdonába juttatta. Azután az egri káptalan előtt *Chazthua*-i *Pousa* fia: Márk és az ugyanoda való *Bekes* fia: Loránd *Chaztha* földjük délről eső, *Veche*-nek mondott *Desew* és Miklós földjeinek szomszédságában elhelyezkedő fele részét haszonvételeivel és tartozékaival együtt, a másik birtokfélről az egri káptalani privilégiumban lefektetett határokkal elválasztva 40 márkáért örökre eladták az említett *Desew* és Miklós jóváhagyása mellett *Edelen*-i Sándor fiának: Lászlónak. Továbbá, *Chazthua*-i Loránd fiai: János és *Iwan*, minthogy őket azon bírságok terhétől, amelyek *Chaztha* birtok ügyében *Zammunustura*-i⁸⁰ István fiaival: János mester egri al-olvasókanonokkal, Miklóssal, Lőrincsel és Egyeddel szemben elviselhetetlenül rájuk nehezedtek, *Edelen*-i László fiai: Sándor és János a maguk eljárásával és költségén mentesítették, más lehetőséget nem látván a László fiai által viselt költségek megadására, apjuk, Loránd testvérének, Márknak a *Chaztha* földön fekvő, *Edelen* falu felől eső teljes részbirtokát, amely Márk halálát követően a kezükre hármlott, haszonvételeivel és tartozékaival együtt, a Márk által birtokolt régi határok között odaadták László fiainak örökjogú birtoklásra. Miután László fiainak nem volt az ügyben bemutatható további okiratuk, Sándor fiai pedig semmilyen tekintetben nem kívántak az iratokban foglaltaknak ellentmondani, az országbíró úgy rendelkezik, hogy a feleknek szeptember 15-én (*in octavis festi Nativitatis Beate virginis*) az eredeti megegyezésükben meghatározott módon, ugyanazokkal a közreműködőkkel, akik a március 11-i eljárás kijelölt szereplői voltak – azon egyetlen különbséggel, hogy a Sándor fiai oldalán el-

⁷⁹ Császtza, ill. Császtva elenyészett középkori birtok Borsod vármegyében, amelynek emlékét a mai Edelénytől északnyugatra elhelyezkedő Császtza pusztanév őrzi.

⁸⁰ Zámmonostora egykor apátsággal rendelkező elenyészett középkori település a hajdani Szabolcs vármegyében, a Hortobágy nyugati szélén, a mai Heves megyei Nagyiván község közelében.

járó becsüsök sora ezúttal ötödikként Loránd egykori nádor fiával: *Leustachius*-szal is bővül — megint ki kell menniük először *Borsad* birtokra, ott az előző alkalommal László fiai által megmutatott határok alapul vételével el kell végezniük a határjárást, s az értékbecslőknek a birtokot abban a nagyságban, amekkorában azt az első határjárás idején Sándor fiai részére szabályos körülmények között ellentmondás nélkül iktatták, a királyi mérték alkalmazásával fel kell becsülniük, majd ezt követően Sándor fiai kötelesek *Borsad* birtokot haszonvételeivel és tartozékaival együtt iktatni László fiai részére, továbbá nekik kell minden esetleges mostani külső tiltakozóval szemben jótállniuk László fiainak háborítatlan birtoklásáért. Szeptember 17-én (3. die ... octavarum festi Nativitatis Beate virginis) azután valamennyiüknek fel kell keresniük László fiainak *Lubna* birtokát, s ott a régi határok mentén végrehajtott határjárást követően a királyi mértéket alkalmazva hasonlóképpen elvégzendő a birtok becsüje. *Borsad* és *Lubna* birtokok értékének összevetése kapcsán az eljárás megegyezik az eredeti megállapodásban foglaltakkal, ezúttal szeptember 29-ben (22. die ... festi Nativitatis Beate virginis) rögzítve azt a napot, amikor László fiainak netán még fizetéssel is ki kell pótolniuk a *Borsad* értéknek, illetve a *Lubna* és *Rethy* birtokok együttes értékének szembeállításakor mutatkozó esetleges hiányt. Mindezek megtörténtével László fiai kötelesek a csereképpen Sándor fiai kezére kerülő birtok(ok) iktatását elvégezni utóbbiak részére, s ők is szavatosságot vállalnak Sándor fiai zavartalan birtoklásáért. A felek elfogadják, hogy a megállapodásban foglaltak végrehajtásának bárminemű elmaradása esetén *Borsad* viszszerül Sándor fiainak örök birtoklásába, amely birtok iktatását a kijelölt királyi emberek s az országbíró embere az egri káptalan tanúskodása mellett elvégzik részükre, miképpen *Lubna* és *Rety* birtokok is megmaradnak eredeti tulajdonosaik birtokában. Az utóbbi 2 birtokkal kapcsolatos eljárást követő 3. napon, szeptember 19-én (3. die reambulationis ... possessionum Lubna et Rety) az ügylet minden szereplőjének azokat a vitás birtokrészeket kell felkeresniük, amelyeket *Borsad* birtok első határjárása idején Sándor fia: János mester a birtokhoz tartozónak mondott, s így visszafoglalni igyekezett, ám László fiai tiltották őt ettől arra hivatkozva, hogy e részek valójában a maguk *Edelen*, *Saaph*, *Chazta* és *Olan* birtokaihoz tartoznak, a helyszínen most olyan határki-jelölést kell eszközölni, hogy a szóban forgó vitás földekből László fiai által *Edelen*-hez, továbbá *Saaph*-hoz, *Chazta*-hoz és *Olan*-hoz tartozónak nyilvánított részeket jelöl-jék ki, s ezen határok szerint járják meg, majd ezt követően az eljárásban korábban szerepelt birtokokon követett formában végezzék el e részek becsüjét, hogy a későbbiekben ennek eredményéből kiindulva hozhasson rájuk vonatkozólag bírói döntést olyan eltö-kéléssel, miszerint ha Sándor fiai a vitatott földdarabokat vagy egy részüket illetően ké-pesek lesznek bizonyítani azok *Borsad* birtokhoz tartozását, László fiaitól megszerez-hessék törvényesen azokat, ellenfeleik pedig ez esetben legyenek kötelesek vagy a szó-ban forgó földrészeket Sándor fiai részére iktatni, vagy azokkal egyező nagyságban és értékben más birtokaikból számukra megfelelő kárpótlást nyújtani, végső soron pedig – amennyiben nem tudnak birtokban a szükséges mértékig ellentételezést adni – a fenteb-biekben foglalt eljárások szerint fizetéssel egyenlítsék ki tartozásukat. Minthogy Sán-dor fiai a részletezett privilégiumok bemutatásakor azzal kapcsolatban is panaszt tettek, hogy miután március 11-én *Borsad* birtokot bárki ellentmondása nélkül iktatták részük-re, László fiai erőszakkal elfoglalták azt, majd tavasszal gabonát is vetettek bele, László fiai azonban tagadták a foglalást, illetve hogy ők vagy jobbágyaik csakugyan gabonát

vetettek volna ott, ezért a királyi és országbírói embereknek e kérdést tisztázó vizsgálódást is kell a helyszínen a káptalan tanúságtétele mellett folytatniuk. Mindezen teendők végrehajtásához tanú állítását kéri a káptalantól, egyszersmind szeptember 29-re (*ad 22. diem festi Nativitatis virginis*) a történekről beszámoló írásos jelentést vár. Kelt Visegrádon, a Pünkösöd fentebb mondott nyolcadát követő 10. napon, az Úr 1332. évében.

Pál országbíró kiadatlan oklevelének olvasata az egri káptalan jelentő levelében átírva:

Magnifico viro et honesto domino eorum plurimum reverendo comiti Paulo iudici curie domini regis capitulum ecclesie Agriensis sincerum salutis affectum. Cum promptitudine reverendi litteras vestre magnitudinis recepimus hunc tenorem continentes:

Discretis viris, amicis suis capitulum ecclesie Agriensis comes Paulus iudex curie domini regis, debite amicitie et honoris incrementum. Vestre discretionis amicitie presentium serie cupimus declarare, quod cum magister Johannes filius Alexandri filii Chelen, Nicolaus et Jacobus dicti Aaz fratres eiusdem Johannem et Alexandrum filios Ladizlai de Edelen, quia hominem domini regis et vestrum testimonium a statutione cuiusdam possessionis Borsod vocate in comitatu Borsodiensi existentis nomine possessionis castri Borsodiensis a regie benignitate petite ipsis facienda prohibuerant, ideo ad quindenas festi beati Jacobi apostoli nunc preteritas legitima citatione facta contra se in causam attraxissent, et ipsa causa ratione prioritatis termini ad octavas beati Michaelis archangeli proxime elapsas iuxta continentiam litterarum nostrarum memorialium prorogata extitisset. Ipsis octavis advenientibus eodem magistro Johanne filio Alexandri suo personaliter et dictorum fratrum suorum nomine procuratorie ab eisdem filii Ladizlai de Edelen de premissis contradictorie prohibitionis in statutione dicto possessionis habite rationem assignare postulante, ipsamque possessionem Borsod sibi et dictis fratribus suis pro meritoriis et fidelibus puris servitiis suis demonstratione litterarumstrarum ipsam possessionariam reambulationem exprimentium per regiam excellentiam collatam extitisse declarante, cum Johannes filius Cheze legitimus procurator dictorum filiorum Ladizlai eandem possessionem Borsod ipsis filiis Ladizlai efficacissimorum instrumentorum robore attinere allegasset, et ad exhibitionem eorundem instrumentorum terminum ulteriorem assignari postulasset, nos quoque ipso Johanne filio Cheze petente, pro exhibendis ipsis instrumentis octavas Beati Andree apostoli assignassemus. Ipso octavis occurrentibus, prenominati magistro Johanne filio Alexandri, Nicolao et Jacobo fratribus suis personaliter ab una parte, et prefatis Johanne ac Alexandro filiis Ladizlai similiter propriis eorum in personis parte ab altera coram nobis constitutis, propositum extiterat per eosdem communiter et relatum ministerio vive vocis, ut quia ipsi filii Ladizlai memoratam possessionem Borsod ex collatione regia ad ipsos filios Alexandri omni equitatis tramite pertinere et se super eadem non aliqua instrumenta habere ex certa scientia agnovissent, ideo premissis eorum prohibitioni in facto dicte possessionis habita, omnino renunciando pretactam possessionem Borsod ipsis filiis Alexandri iuxta regalem collationem pure et simpliciter cum omnibus suis utilitatibus et pertinentiis universis perpetuo possidendam resignassent, et universa instrumenta, si qua in facto dicte possessionis quovismodo in fraudem dictorum filiorum Alexandri et suorum successorum reservassent, vana, cassa, frivola commisissent viribusque caritura, sed facta ipsa possessionaria resignatione prenominati filii Alexandri ob sincere dilectionis unionem et perpetuo pacis pulchritudine, eandem possessionem Borsod modo pretacto

per ipsos filios Ladizlai ipsis resignatam et ex regali collatione iure et legitime ipsos pertinentem, tum pro eo, quia in vicinitate dicte possessionis Edelen adiaceret, et propter contiguam vicinitatem suam, eisdem nimium utilis haberetur, tum nomine nexus proximitatis, qua invicem forent annexi, tali modo in concambium perpetuum tradidissent, ut primo annotate ambe partes vel partium procuratores in octavis diei Cinerum nunc proxime preteritis unacum Paulo filio Pauli de Honwa vel Johanne filio Petri de Buda, quorum unum iidem filii Alexandri, item Laurentio filio Gereuen vel Jacobo filio Panyth, quorum similiter unum prefati filii Ladizlai aliis absentibus pro hominibus domini regis adducere assumpserant ac aliis estimatoribus, Nicolao scilicet filio Batyz, Laurentio filio Merhardy, Pethew filio Galli de Torny et Petro filio Pasca pro parte filiorum Alexandri predictorum, item Bolar filio Benedicti de Cheby, Bethleem de Numar, Bekch filio Zepud et Jacobo filio Gurge pro parte dictorum filiorum Ladizlai benivole adducere assumptis vel cum illis, quos ex ipsis estimatoribus adducere possent, necnon Johanne Nigro homine nostro et vestro testimonio ad faciem ipsius possessionis Borsod accederent, et eandem deum et iusticiam pre oculis observando per veteres et antiquas metas diligenti inquisitione et investigatione prehabita reambulant, et considerata sua qualitate, quantitate, utilitate et valore regali mensura mensurando iidem estimatores simul cum domini regis et nostro hominibus prenotatis, presente vestro testimonio estimarent ipsique filii Alexandri cum omnibus suis utilitatibus memoratis filiis Ladizlai, habita ipsa reambulatione et estimatione statuere tenerentur perpetuo possidendam ab omnibus extraneis prohibitoribus dicte possessionis Borsod, si qui tempore ipsius statutionis contradictores apparerent, easdem filios Ladizlai laboribus eorum propriis et expensis expedire et liberare assumpmendo, et demum tertio die ipsarum octavarum eodem partes simul cum eisdem domini regis et vestro hominibus ac estimatoribus supradictis, coram vestro testimonio ad faciem cuiusdam possessionis ipsorum filiorum Ladizlai Lubna nuncupate accederent et eandem iuxta consuetudinarium modum regni per limites et terminos antiquos reambulant, et pretacto modo iidem estimatores unacum predictis domini regis et nostro hominibus presente vestro testimonio, eque cum pretacta mensura mensurando estimarent, et si in valore estimationis ipsius possessionis Borsad se per se extenderet, et non ultra, extunc ipsi filii Ladizlai eandem possessionem Lubna prememoratis filiis Alexandri iure perpetuo statuerent irrevocabiliter possidendam. Si vero maioris valoris fieret, residuum et superfluum eiusdem possessionis ipsis filiis Ladizlai remanetur. Si autem minoris valoris fieret, tunc defectum estimationis ipsius possessionis Borsad in additamentum prefate possessionis Lubna de alia eorum possessione Rethy nominata in eodem comitatu existenti pretactam consuetudinem regni sine diminutione et augmento in reambulatione, estimatione et statutione dicte possessionis observando ipsi filii Ladizlai memoratis filiis Alexandri perpetua et irrevocabili stabilitate adimplerent. Et si prefate due possessiones Lubna et Rety earum estimatione prelibate possessionis Borsad non possent adequari, tunc defectum ipsius estimationis pecuniaria solutione in octavis medii Quadragesime proxime tunc subsequentibus partim in denariis et partim in estimatione condigna ipsis filiis Alexandri iidem filii Ladizlai supplerent coram nobis. Assumpserant insuper ipsi filii Ladizlai, ut ipsas possessionarias statutiones perpetuas absque contradictione quorumlibet legitima prohibitione sibi obviare volentium ipsis filiis Alexandri facerent,

et eosdem ab omnibus impetitoribus semper et ubique in quorumlibet iudicum presentia super possessione vel possessionibus ipsis statuere assumptis laboribus eorum propriis et expensis expedire et liberare tenerentur. Tali vinculo interposito, ut si ipsas possessionarias statutiones pretacto modo iidem filii Ladizlai facere et eosdem filios Alexandri expedire, ut assumpserant, non possent vel non curarent, extunc eadem possessio Borsad mox in dominium eorundem filiorum Alexandri devolveretur perpetuo possidendam, ac eandem iidem domini regis et noster homines iuxta veteram metarum suarum cursus ipsis filiis Alexandri et eorum successoribus statuerent perpetuo et irrevocabiler possidendam, prelibatis possessionibus Lubna et Rethy ad suos priores possessores remanentibus, ad que omnia et singula premissorum utreque partes se coram nobis spontanea obligarant voluntate. Et quia ad premissa exsequenda testimonium vestrum existeret necessarium, ideo cum vestro discretioni litteratorie scribendo vestram amicitiam postulassemus, ut hominem vestrum pro testimonio fidedignum transmitteretis, in cuius presentia prefati domini regis et noster homines ac estimatores prenominati omnia premissa modo superius annotato sine diminutione et augmento exequerentur iuris ordine observante. Et post hec seriem omnium premissorum cum cursibus metarum in vestris litteris ad predictas octavas medii Quadragesime nostre iudicarie deliberatione rescriberetis, ut partes assumpserant coram nobis. Ipsi octavis medie Quadragesime advenientibus prenotati filii Alexandri filii Chelen personaliter et prefati filii Ladizlai similiter propriis eorum in personis ad nostram accedentes presentiam litteras vestras nobis presentarunt, in quarum tenoribus vidimus contineri, quod prefati Paulus filius Pauli et magister Jacobus filius Panyth, homines domini regis et ac Johannes Niger homo noster presentibus magistro Stephano dicto de Mooch concanonico vestro et Nicolao sacerdote de choro vestro, testimoniis vestris cum eisdem partibus et estimatoribus prenomatis in dictis octavis diei Cynerum accessissent primo ad faciem eiusdem possessionis Borsad, et eandem sub quibusdam metis et limitationibus per sepedictos filios Ladizlai de Edelen demonstratis et ostensis reambulassent, et facta ipsa reambulatione eandem possessionem Borsad nullo contradictore apparente sub eisdem metis dicto magistro Johanni ac Nicolao et Jacobo fratribus suis statuissent perpetuo possidendam. Quiquidem tamen magister Johannes filius Alexandri suo et nomine dictorum fratrum suorum super ipsis metis per dictos filios Ladizlai per premissum modum ostensis contentari noluisse nec etiam ipsas metas ipsius possessionis Borsad fore affirmasset. Et cum postmodum ipsi et dicte partes simul cum eisdem estimatoribus per limitationes et cursus signorum intra quos idem magister Johannes terram ipsius possessionis Borsad ultra ampliari et extendi asseruisset, processissent, et ipsam possessionem Borsad et ac terram eiusdem cursibus metarum dicte possessionis Edelen, Saaph et Chazthua vocatarum iuxta ostensionem prelibati magistri Johannis filii Alexandri filii Chelen distingere et separare ac eandem eidem magistro Johanni statuere voluissent, iidem filii Ladizlai non a reambulatione sed a dicta statutione eiusdem possessionis eosdem prohibuissent, preterea cum ipsi ab inde procedendo sepedictam possessionem Borsad per distinctiones metarum a possessione Donch et Johannis magistrorum filiorum Dominici Laad vocata similiter per ostensionem metarum eiusdem magistri Johannis filii Alexandri filii Chelen separare voluissent et ad quondam fluvium Boluhthpataka vocatum pervenissent, iidem filii Dominici dictam possessionem Borsod usque ad dictum fluvium Boluhthpataka a par-

te meridie se extendi asseruissent, et usque ad dictum fluvium Boluhthpataka eosdem a statutione dicte possessionis Borsod in nullo contradicendo prohibuissent. Quamquidem possessionem Borsad ipsi in ea parte similiter memorato magistro Johanni et fratribus suis prenominatis perpetuo statuissent possidendam. Quiquidem magister Johannes super demonstratione et ostensione eiusdem metali distinctione non contentus, terram ipsius Borsad longe ipsum fluvium Balahtpataka se extendi allegasset. Et cum ipsi demonstrationem sepedicti magistri Johannis in maiori quantitate de ipsa possessione nomine terre annotate possessionis Borsad reambulare et dicto magistro Johanni statuere voluissent, iidem filii Dominici ab ulteriori quidam processu eiusdem fluvii ipsos non prohibuisset, sed a statutione alicuius quantitatis terre a parte sepedicte possessionis ipsorum Laad, eosdem prohibuisset. Item Andreas nobilis de Bolahth a parte eiusdem terre Bolahth eodem modo metas ostendisset, in qua parte similiter eidem magistro Johanni filio Alexandri et fratribus suis statuissent, sed dictus magister Johannes super eisdem metis adhuc non contentus ultra reambulare cum ipsis voluisset, quas idem Andreas non a reambulatione, sed a statutione prohibuisset. Et quia propter talem discordiam et materiam litigiosam super facto dictarum metarum distinctione et separatione possessionum preallegatarum exortam, memorata possessio Borsod per dictos estimatores partium annotatarum iuxta formam premissarumstrarum litterarum compositionum debito modo et congruenti reambulari et metalibus separationibus distingui ac prefatis filiis Alexandri pacifice statui nequiuissent, ob hoc ipsi cum dictis partibus et estimatoribus earundem in termino in eisdem litteris nostris expresso adductis, possessiones Lubna et Rethy ad premissa negotia peragendum accedere non potuissent. Quibus tamen partibus, scilicet filiis Alexandri et filiis Ladizlai ipsi iuxta continentiam earundem litterarumstrarum eodem die et loco dictas octavas medii Quadragesime pro termino coram nobis comparendi assignassent aliis vero obviantibus et contradictoribus, quia dicte littere nostre, nullam seriem citationis exprimissent, ipsi nullum terminum coram nobis comparendi presignare potuissent. Quarum litterarumstrarum perlectis et perceptis continentis, quia pretacti filii Alexandri filii Chelen premissas particulas terre per eosdem filios Ladizlai de Edelen modo superius annotato prohibitas, ad premissam possessionem Borsod pertinere, prefati vero filii Ladizlai ad possessiones eorum Edelen, Saap, Chazthwa et Olan vocate attinere contrariose allegabant, ideo volentibus eisdem partibus, cum dictam causam ad octavas Penthecoste eo modo prorogassemus, ut si partes medio tempore in facto ipsarum terre particularum concordare possent, nobis pacem recitando de iudicio pacis satisfacerent, alioquin idem Johannes et Alexander filii Ladizlai instrumenta eorum in facto dictarum possessionum ipsarum, que ex ipsius instrumenti vigoris flagrantia ad se pertinerent, exhiberent, super residuis autem possessionibus hereditarie sibi pertinentibus, ut dicebant, intra quarum metas, ipsas litigiosas particulas possessionum esse dicebant, peremptorie sine ulterius dilatione responderent coram nobis, et nec litteris regalibus, seu reginalibus, nec ratione exercitus, aut alia occasione adinventata de ipso termino dictam causam possent prorogare. Insuper iidem filii Ladizlai de Edelen se ad hoc obligarant personaliter, ut si aliqua de ipsorum instrumentis, que super premissis possessionibus haberent confecta non exhiberent, sed fraudulenter et nequitiose reseruarent, vana, cassa, frivola quodocunque in futurum exhibentis et viribus caritura haberentur. Tandem ipsis octavis Penthecoste advenientibus pluries

nominatis filiis Alexandri personaliter astantibus prenominati filii Ladizlai ad nostram propriis eorum in personis accedentes presentiam, pretactam possessionem Edelen vocatam hereditarii iuris titulo ipsis pertinere asserentes in facto prescripte possessionis Olan vocate duo privilegia, unum domini Stephani quondam iunioris regis Hungarie, ducis Transilvanie et domini Cumanorum et secundum domini Andree quondam regis Hungarie, ipsum privilegium domini Stephani regis confirmans, in facto autem possessionis Saap tria privilegia, unum scilicet domini Ladizlai olim illustris regis Hungarie, secundum vestrum et tertium dicti domini Karuli regis, domini nostri dicta duo privilegia domini regis Ladizlai et vestrum confirmans, ac in facto prelibato possessionis Chazthua duo privilegia vestra nobis presentarunt. In quorum omnium premissorum privilegialium instrumentorum tenoribus sigillatim et seriatim perlectis et perceptis eo modo fuimus informati, quod prefatus dominus Stephanus iunior rex, dux Transilvanus terram Olan, sine herede decedentis similiter Olan vocatam, sitam in comitatu de Borsod, cum omnibus utilitatibus et pertinentiis suis ac sub eisdem metis et terminis, in quibus ab antea terminata fuisset et possessa, Alexandro comiti, avo dictorum filiorum Ladizlai, pro meritoriis et fidelissimis obsequiis perpetuo in filios filiorum suorum contulisset, et pretactus dominus Andreas rex ipsam donationem dicte possessionis Olan vocate perpetua stabilitate confirmasset. Item comes Stephanus filius Thekus quandam terram castri de Borsud Saap vocatam, quam ex collatione dicti regis Ladizlai idem comes Stephanus se dixisset possidere, Dyonisio et Thome filiis Chumza servientibus suis pro servitiis eorundem ex consensu pretacti domini regis Ladizlai perpetuo contulisset possidendam et postmodum comes Thomas dictus Rauaz de Saap et Mychael filius eiusdem totam possessionem eorum de Saap vocatam in comitatu Borsodyensi inter possessiones pretacti Ladizlai filii Alexandri de Edelen ex una parte et Stephani filii Elye et alterius Stephani dicti Chenche ex altera existentem premissis titulo acquisitionis ad ipsos devolutam cum omnibus utilitatibus et pertinentiis suis universis specialiter cum ecclesia lapidea in honore beate Marie Magdalene super facie eiusdem terre fundata sub eisdem metis et terminis, quibus eandem possedissent ab antiqua, pari voluntate et communi consensu in vestri presentia personaliter comparendo vendidissent et tradidissent ipsi magistro Ladizlao filio Alexandri, patri dictorum Alexandri et Johannis pro sexaginta marcis fini argenti plene receptis ab eodem sibi et suis heredibus heredumque suorum successoribus iure perhempnali et irrevocabiliter pacifice possidendam, quam donationem dicti comitis Stephani filii Thekus ipsis Dyonisio et Thome olim et venditionem dicti Thome consequenter ipsi Ladizlao factam de eodem possessione Saap idem dominus noster rex eodem comiti Ladizlao predicti privilegii sui patrocinio confirmans eandem terram seu possessionem Saap cum suis utilitatibus et pertinentiis universis, non solum titulo prescripte emtionis seu contractus, sed etiam ex sue regie donationis, collationis et confirmationis vigore iure perpetuo et irrevocabiliter commisisset possidendam. Item Marcus filius Pousa et Rolandus filius Bekes de Chazthua in vestri presentia personaliter comparendi dimidietatem eiusdem terre Chaztha cum universis utilitatibus et pertinentiis suis, certis metis in eodem privilegio vestro seriatim repertis ab alia dimidietate separatam, a parte meridionali sitam, vicinatam terris Desew et Nicolai dicti Veche pro quadraginta marcis argenti prenominato Ladizlao filio Alexandri de Edelen ex consensu eorundem Desew et Nicolai perpetuo vendidissent. Item Johannes

et Iwan filii Rolandi de Chazthva, quia pretacti Alexander et Johannes filii Ladizlai de Edelen in omnibus gravaminibus iudiciorum, in quibus ipsi filii Rolandi per magistrum Johannem sublectorem vestrum, Nycolaum, Laurentium et Egidium filios Stephani de Zammunustura in facto possessionis Chaztha ultra modum gravati extitissent, ipsos iidem filii Ladizlai suis laboribus et expensis ab eisdem filiis Stephani expedivissent, ob hoc ipsi, non habentes alias facultates unde pecuniam ipsorum filiorum Ladizlai reddere possent, totam portionem Marcus, fratris dicti Rolandi, patris eorum, in eadem terra Chaztha habitam, a parte ipsius ville Edelen iacentem, post mortem ipsius Marcus ad manus eorundem devolutam cum omnibus utilitatibus et pertinentiis suis, sub eisdem antiquis metis et terminis, quibus idem Marcus possedisset, dedissent et tradidissent coram vobis pretactis filiis Ladizlai et eorum heredibus iure perpetuo possidendam. Quorum privilegialium instrumentorum visis continentiis, quia iidem filii Ladizlai plura instrumenta in facto dictarum possessionum se non habere asserebant, ipsique filii Alexandri contra formam dictorum instrumentorum ad presens in nulla se contradictores fore affirmabant, ideo volentibus eisdem partibus decrevimus iudicando, ut eedem partes vel partium procuratores in octavis festi Nativitatis Beate Virginis proxime venturis unacum predictis Paulo filio Pauli de Homwa vel Johanne filio Petri de Buda, quorum unum idem filii Alexandri, item filium Laurentio filio Gerewen vel Jacobo filio Panyk, quorum similiter unum prefati filii Ladizlai aliis absentibus pro hominibus domini regis adducere assumpserunt ac aliis estimatoribus prenotatis, Nicolao scilicet filio Batyz, Laurentio filio Merhardi, Pethew filio Galli de Thurny, Petro filio Pascha, et Leustachio filio Rolandi quondam palatini pro parte dictorum filiorum Alexandri, item Bolar filio Benedicti de Chybi, Bethleem de Numar, Bekch filio Zepeed et Jacobo filio Gurke pro parte dictorum filiorum Ladizlai benivole adducere assumptis vel cum illis, quos ex ipsis estimatoribus adducere poterunt, necnon Johanne Nigro, homine nostro et vestro testimonio ad faciem ipsius possessionis Borsad accedant, et eandem per metas et limitationes per prefatos filios Ladizlai tempore premissae prioris reambulationis demonstratas et ostensas reambulent, et facta ipsa reambulatione eandem possessionem Borsad in eandem quantitate, utilitate et valore in quanta tempore premissae prioris reambulationis, nullo contradicente apparente, per ipsos filios Ladizlai pacifice et quiete eisdem filiis Alexandri statuta fore dinoscitur, regni consuetudine exigente, regali mensura mensurando, deum pre oculis habendo, iidem estimatoribus simul cum domini regis et nostro hominibus prenotatis, presente vestro testimonio estiment. Et facta estimatione, ipsi filii Alexandri cum omnibus suis utilitatibus memoratis filiis Ladizlai statuere teneantur perpetuo possidendam ab omnibus extraneis prohibitoribus dicte possessionis Borsad, si qui tempore presentis statutionis eiusdem apparuerint, eosdem filios Ladizlai laboribus eorum propriis et expensis, ut assumpserunt, expedire et liberare teneantur. Et demum tertio die dictarum octavarum festi Nativitatis Beate Virginis eedem partes, similiter cum eisdem domini regis et nostro hominibus ac estimatoribus supradictis coram vestro testimonio ad faciem dicte possessionis ipsorum filiorum Ladizlai Lubna nominate accedant, et eandem iuxta consuetudinarium modum regni per limites et terminos antiquos reambulent, et pretacto modo iidem estimatoribus unacum predictis domini regis et nostro hominibus presente vestro testimonio eque cum pretacta mensura mensurando estiment. Et si in valore estimationis ipsius possessionis Borsad se per se extenderint, et non ult-

ra, extunc filii Ladizlai eandem possessionem Lubna prememoratis filiis Alexandri iure perpetuo statuunt irrevocabiliter possidendam. Si vero maioris valoris fuerit, residuum et superfluum eiusdem possessionis Lubna ipsis filiis Ladizlai remanebit. Si enim minoris valoris fuerit, tunc defectum estimationis ipsius possessionis Borsad in additamentum prefate possessionis Lubna de alia eorum possessione prenotata Rety vocata pretactam consuetudinem regni sine diminutione et augmento in reambulatione, estimatione et statutione dicte possessionis obseruando ipsi filii Ladizlai memoratis filiis Alexandri perpetua et irrevocabili stabilitate adimplebunt. Et si prefata due possessiones Lubna et Rety earum estimatione prelibate possessionis Borsad non possent adequari, tunc defectionem ipsius estimationis pecuniaria solutione vicesimo secundo die dicti festi Nativitatis Beate Virginis proxime venturi partim in denariis et partim in estimatione condigna ipsis filiis Alexandri iidem filii Ladizlai supplebunt coram nobis. Ipsas enim possessionarias statutiones perpetuas iidem filii Ladizlai, ut assumpserunt, absque contradictione quorumlibet legitima prohibitione sibi obviare volentium, ipsis filiis Alexandri facere, et eosdem ab omnibus impetitoribus semper et ubique in quorumlibet iudicum presentia super possessione vel possessionibus ipsis statuere assumptis iuxta obligationem eorum prenotatam laboribus eorum propriis et expensis expedire et liberare teneantur. Tali vinculo interposito et per partes assumpto, ut si ipsas possessionarias statutiones pretacto modo iidem filii Ladizlai facere, et eosdem filios Alexandri expedire, ut assumpserunt, non possent vel non curarent, extunc eadem possessio Borsad mox in dominium eorundem filiorum Alexandri devolvatur perpetuo possidendam, ac tandem iidem domini regis et noster homines iuxta suarum metarum cursus ipsis filiis Alexandri et eorum successoribus statuere perpetuo possidendam teneantur, prelibatis possessionibus Lubna et Rety ad suos priores possessores remanentibus, atque premissa et singula premissorum dicte partes modo superius annotato dinoscuntur obligare spontanea eorum voluntate. Demum tertio die reambulationis dictarum possessionum Lubna et Rety eadem partes cum eisdem homine domini regis et nostro hominibus [!] ac estimatoribus prenotatis coram vestro testimonio ad faciem dictarum litigiosarum particularum terre, quas tempore premissis prioris reambulationis dicte possessionis Borsad prefatus Johannes filius Alexandri suo et fratrum suorum nomine ad prefatam possessionem Borsad pertinere asserendo recaptivasset, predictique filii Ladizlai ad prenominatas possessiones eorum Edelen, Saaph Chazta et Olan vocatas attinere allegando prohibuissent, accedant, et easdem sic distingant, ut quam ex ipsis litigiosis particulis iidem filii Ladizlai ad dictam possessionem Edelen pertinere dixerint, eam per se et alias, quas ad prefatas possessiones Saaph, Chazta et Olan pertinere dixerint, similiter quamlibet per se signis per metas positis consignando reambulent, et facta reambulatione iidem estimatores unacum predictis domini regis et nostro hominibus presente vestro testimonio regni consuetudine exhigente regali mensura mensurando easdem estiment, ut visa estimatione earum iudicium et iustitiam facere valeamus inter partes prenotatas, quia volumus, ut si iidem filii Alexandri predictas litigiosas particulas, vel aliquas ex eisdem ad predictam possessionem Borsad pertinere comprobando ordine iudiciario, quantumque poterint ab eisdem filiis Ladizlai optinere pretacti filii Ladizlai, prout iudiciaria deliberatio decreverit, aut easdem, seu et earum quantitate et valore ac estimatione de aliis possessionibus eorum prelibatis filiis Alexandri statuere, et si ad

hoc se non extenderint, ut premisimus, pecuniaria solutione in earum estimatione satisfacere teneantur. Et quia tempore exhibitionis dictorum privilegialium iidem filii Alexandri pretactam possessionem Borsad modo superio annotato in dictis octavis diei Cynerum absque contradictione aliquali ipsis statutam eosdem filios Ladizlai facta ipsa statutione potentialiter occupasse et in eadem fruges tempore veris seminasse asserebant, idemque filii Ladizlai eandem facta premissa statutione eiusdem non occupasse, nec se et eorum iobagiones in eadem possessione in vere fruges seminasse allegabant, ideo iidem domini regis et noster homines presente vestro testimonio ibidem a vicinis, commetaneis et ab aliis, a quibus decens fuerit de eo, utrum prefati filii Ladizlai prenominatam possessionem Borsad, habita ipsa statutione eiusdem ipsis filiis Alexandri facta, occupaverant, et in eadem ipsi vel eorum iobagiones in vere fruges seminaverunt vel ne, sciant et inquirant omnimodam veritatem. Unde cum ad premissa exequenda testimonium vestrum existat necessum, amicitiam vestram presentibus petimus diligenter, quatenus mittatis hominem vestrum pro testimonio fidedignum, quo presente iidem regis et noster homines ac estimatores prenotati omnia premissa modo superius annotato sine diminutione et augmento exequantur iuris moderamine congruente. Et post hec seriem omnium premissorum in vestris litteris ad predictum vicesimum secundum diem festi Nativitatis Virginis nostro iudiciario examini rescribatis. Datum in Wysegrad, decimo die octavarum Penthecoste predictarum, anno domini Millesimo Trecentesimo Tricesimo secundo.

Nos igitur legitimis et congruis petitionibus vestris et iustitie annuentes cum prefato magistro Jacobo filio Ponyth, homine regio, quem predicti filii Ladizlai, ut premissum est, et inibi adducere assumpserant, unum ex nobis virum ydoneum, videlicet magistrum Georgium socium et concanonicum ac decanum nostrum transmisimus ad premissa exsequenda, qui demum ad nos reversi, nobis concorditer retulerunt, quod ipsi in dictis octavis festi Nativitatis virginis gloriose iam preteritis, unacum predictis estimatoribus, pro parte dictorum filiorum Ladizlai adductis primo ad faciem prenotate possessionis Borsad, quam dicti filii Alexandri eisdem filiis Ladizlai dare et perpetuare tenebantur, accessissent, et super facie eiusdem possessionis Borsad ac aliarum predictarum terrarum Saaph, Chazthwa et Olan vocatarum, quas iidem filii Alexandri recaptivare debebant, eosdem filios Alexandri in dictis octavis Nativitatis Beate Virginis legitime expectassent. Et postmodum tertio die dictarum octavarum accessissent cum eisdem estimatoribus et filiis Ladizlai ad faciem annotate possessionis Lubna, quam iidem filii Ladizlai sepredictis filiis Alexandri perpetuare tenebantur, et eosdem filios Alexandri super faciem eiusdem possessionis Lubna similiter ad premissa peragendum, in terminis legitimis expectassent, prefati vero filii Alexandri neque personaliter, nec etiam per aliquos legitimos suos procuratores in facie annotatarum possessionum cum suis estimatoribus ad premissa faciendum in dictis terminis curavissent comparere. Et licet ipsi cum annotatis estimatoribus per parte filiorum Ladizlai prenotatorum adductis, omnia premissa modo superius annotato iuris moderamine congruente, iuxta continentiam dictarum litterarumstrarum, ipsis etiam filiis Ladizlai omnia assumpere volentibus in facto dictarum possessionum exequi et peragere presto fuissent et parati, tamen quia dicti filii Alexandri ut premissum est ibi comparere neglexissent, ob hoc ipsi, propter absentiam eorundem filiorum Alexandri nichil de premissis possessionibus ordinare potuissent. Dixerunt etiam nobis iidem homo regius

*et nostrum testimonium, quod ab omnibus vicinis et commetaneis dicte possessionis Borsad et ab aliis, a quibus licet et decuit, super ipsa potenciali occupatione ipsius possessionis Borsad, quam iidem filii Alexandri contra dictos filios Ladizlai allegassent, ipsi talem scivissent veritatem, quod prefati filii Ladizlai eandem facta premissa statutione non occupassent, nec ipsi, nec etiam iobagiones sui in eadem possessione in vere fruges seminassent. Datum in dominica proxima post dictas octavas Nativitatis Virginis Gloriose, anno supradicto [1332].*⁸¹

TIBOR ALMÁSI

NOTES TO THE WORKING LIFE AND ACTIVITIES OF PÁL NAGYMARTONI, ROYAL LORD CHIEF JUSTICE (1328–1349)

(Summary)

Pál Nagymartoni played a crucial role in the royal system of jurisdiction in the 14. Century. Once King Charles I. had eliminated the fragmentation of his country by force of arms, he implemented institutional reforms in the 1320s. To this end, he restored the single royal jurisdiction lead by the Lord Chief Justice (*iudex curiae regiae*), who replaced the Ruler. In the first phase of consolidation in the country, Sándor Köcski held this office and after his death, his brother-in-law, Pál Nagymartoni was handed this honour. He fulfilled his position for 21 years, and during this period the institutional structure of the Lord Chief Justice Office gained strength. He developed a court of justice capable of taking measures in the whole territory of the kingdom in an effective, coherent and balanced way, which had jurisdiction primarily over land-related issues of noblemen. Regarding evidence forms, material evidence came into prominence as opposed to formal ones and an especially great focus was given to considering the certifying force of certificates. In the period under discussion, the rules of procedural law became a lot more sophisticated, and their consistent application was rigorously supervised in legal procedures. In increasingly complicated legal proceedings the administration focused more and more on formality, and legal formalism became explicitly and substantially far-reaching. A substantial amount of legal documents, more than three thousand certificates remained from the period when Pál Nagymartoni fulfilled the role of Lord Chief Justice. The study seeks to discuss the working life of the Lord Chief Justice and gives full details about the establishment of his family of Aragon origin in Hungary, the date and circumstances of Pál's entering into office, and his political role occasionally manifested in addition to his activities as the judge. To present his judicial practice, the present study introduces the summary of a complex

⁸¹ Az oklevél lelőhelye: MNL. DL 87 028.; régi jelzete: Esterházy család hercegi ágának lt. 47. B.; kiadatlan oklevél.

lawsuit that remained from 1332 and is merely available in a manuscript form. It also publishes the version of the Latin text of the certificate prepared for the purpose of the present study. This source is of utmost historiographic significance not only for the accurate illustration of the applied rules of procedure, but because it includes specific information regarding the estates of the castle of data-poor Borsod, which fell into decay early, and that of the contemporary administrative centre.

BADÓ ATTILA – LŐRINCZI JÁNOS – PATYI ZSÓFIA*

A magyar joghallgatók motivációi, céljai, életstratégiái egy empirikus vizsgálat alapján

A magyar joghallgatókra vonatkozó jogszociológiai kutatások a szakirodalom elemzése alapján fokozatos bővülést mutatnak az elmúlt évtizedekben. Míg a szocializmus időszakában mindenekelőtt a jogásztársadalom egészére irányuló empirikus vizsgálatok keretében¹, vagy a felsőoktatásban tanulóakra fókuszáló kutatásokban² jutottak szerephez az ilyen irányú vizsgálatok, ma már több, kifejezetten a joghallgatók társadalmi hátterét, motivációit, karrier útjait vizsgáló tanulmány áll rendelkezésünkre.³

Az egyik legátfogóbb, a hallgatók rekrutációját, a szak és szakmaválasztást, a hallgatók társadalmi hátterét, valamint énképét, professzió-képét elemező tanulmány végkövetkeztetését Fónai Mihály foglalta tömören össze: „Az eredmények alapján meghatározó módon középosztályi hátterű, szilárd, konzisztens professzió-képpel, magas önelvárással bíró hallgatói csoport bontakozik ki a szemünk előtt, akik között meghatározó a nők aránya, és egyre magasabb a budapesti képzőhelyeken tanulóké, akik a végzés után a fővárosban dolgoznak – a főváros a vidéken végzetteket is erősen vonzza. Ezeket az eredményeket erősítik meg az országos Diplomás Pályakövető Rendszer adatfelvételei is.”⁴

Ugyanakkor az elmúlt néhány évben olyan változásoknak lehettünk tanúi a jogászképzésben, melyek a joghallgatók motivációira, társadalmi hátterére, teljesítményére, énképére feltételezéseink szerint elementáris hatást gyakoroltak.

* DR. BADÓ ATTILA, egyetemi tanár, SZTE ÁJTK Összehasonlító Jogi intézet – DR. LŐRINCZI JÁNOS – DR. PATYI ZSÓFIA, egyetemi tanársegéd, SZTE ÁJTK Összehasonlító Jogi Intézet

¹ ANGELUSZ RÓBERT – BALOGH ZOLTÁN – KÖRMENDY MÁRIA – LÉDERER PÁL, SZÉKELY MÁRIA: *A jogászság társadalmi helyzete és szakmai életútja (Kutatási beszámoló)*. Oktatási Minisztérium Marxizmus-Leninizmus Oktatási Főosztálya. Budapest, 1977.

² ANDORKA RUDOLF: Az egyetemi és főiskolai hallgatók társadalmi összetétele, 1898–1942. *Statistikai Szemle* 57. évf. 2. 1979. 176–198. pp.

³ FÓNAI MIHÁLY: *Végzett hallgatók rekrutációja és motivációi, 2001–2004*. Kézirat. Debrecen, 2005. FÓNAI MIHÁLY: *A Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kara elsőéves hallgatóinak rekrutációja, valamint szak- és pályaválasztási motivációi*. Kézirat. Debrecen, 2007. FÓNAI MIHÁLY: *A jogi-és igazgatási képzési területen végzettek elhelyezkedésének presztízs-szemponjtjai*. In: Garai Orsolya – Horváth Tamás – Kiss László – Szép Lilla – Veroszta Zsuzsanna (szerk.): *Diplomás pályakövetés IV. Frissdiplomások*. Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály. Budapest, 2010. 27–244. pp. KELEMEN LÁSZLÓ: *Joghallgatók a jogról*. Sprinter Kiadó. Budapest, 2009.

⁴ GARAI ORSOLYA – HORVÁTH TAMÁS – KISS LÁSZLÓ – SZÉP LILLA – VEROSZTA ZSUSZANNA (szerk.): *Diplomás pályakövetés IV. Frissdiplomások*. Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály. Budapest, 2010. 352. p.

A kutatás célja, kiindulópontja

Tervezett kutatásunk célja az volt, hogy átfogó ismereteket nyerjünk a hazai joghallgató társadalomról. Célunk a joghallgatók (mindenekelőtt közjogi) jogismeretének, attitűdjének, motivációinak és az Alaptörvényben megjelenő értékekre vonatkozó preferenciáinak feltárása volt. Ugyancsak céljaink között szerepelt, hogy a magyar jogászképzés hatékonyságára vonatkozó ismeretekhez jussunk, mely mind az Állam- és Jogtudományi karok, mind a jogalkotó számára hasznosítható ismereteket nyújthat.

Vizsgálatunkat részben az általunk 1996 decemberében Szegeden a József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, valamint 1997 nyarán a németországi göttingen-i egyetemen joghallgatók körében végzett összehasonlító jogszociológiai felmérésre alapoztuk. E korábbi vizsgálat során a hallgatók attitűdjeit, motivációit, elhivatottságát elemeztük a jogász pályaival kapcsolatosan.

A 2018-as kutatás azonban nem pusztán e korábbi vizsgálat megismétlésére szorítkozott, hanem a vizsgálati keretek jelentős kibővítésével egy jóval átfogóbb, nagy mértékben elvégzett kutatásra tett kísérletet.

A kutatás módszertana

2017-ben és 2018-ban vizsgálatot végeztünk a magyarországi jogászképző intézmények bevonásával, így nyolc képzőhely 1150 hallgatója válaszolt a kérdőívünkre. A vizsgálat célcsoportjai az első és a negyedéves joghallgatók voltak, az 1150 főből 679 elsőéves és 379 negyedéves hallgató volt. 92 fő nem adta meg az évfolyamát. A joghallgatók lekérdezésekor a csoportos önkitöltős kérdőív formát választottuk, így a hallgatók egy, a kérdőívet jól ismerő koordinátor segítségét kérhették mindkét esetben, ha értelmezési problémával találták szemben magukat.

A kérdőív 46 zárt, valamint 13 nyitott kérdést tartalmazott. A válaszadás önkéntesen, név nélkül történt. A minta kiválasztása véletlenszerű volt az első és a negyedéves joghallgatók körében.

A kérdőív követéses vizsgálatra alkalmas kérdéseket tartalmazott, így lehetőségünk nyílik a közel jövőben ismételt lekérdezni ugyanezen hallgatókat, megismerve az esetleges attitűdváltozásokat.

A motivációs vizsgálat célja

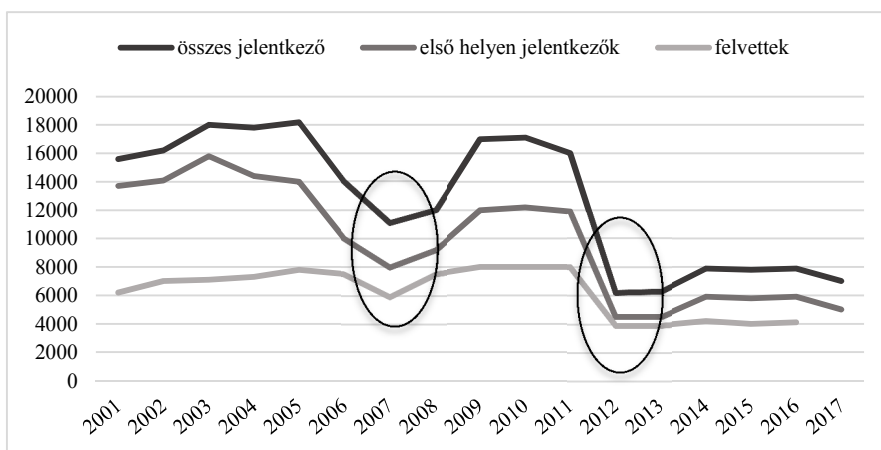
Jelen tanulmányban a kérdőíves kvantitatív vizsgálat azon eredményeit mutatjuk be, ami a joghallgatók jogi pályára kerülésének körülményeit, és a pályával kapcsolatos elképzeléseit mutatja be. Kérdéseinkkel arra kerestük a választ, hogy a joghallgatók pályaválasztását mi befolyásolja elsősorban. Vajon érdeklődésük, vagy valamilyen külső (pl. szülői) ráhatás eredményeként született meg bennük a döntés? Ugyancsak megvizsgáltuk, hogy miként vélekednek a hallgatók a különböző hivatások (azon belül a jogász hivatás) presztízsről, mely a motivációt alapjaiban meghatározhatja. Vizsgáltuk továbbá elképzeléseiket abban a tekintetben is, hogy a jogász pályákat presztízsz szempontból

hogyan értékelik. A „belső” presztízsszuktúra feltárásával összefüggésben távlati elképzeléseikről is képet kívántunk kapni.

2012-ben a jogászképzés területén jelentős változás következett be annak a kormányzati döntésnek a hatására, mely minimalizálta az államilag finanszírozott helyeket a jogászképzésben, aminek közvetlen hatását az alábbi grafikon jól mutatja.

1. sz. grafikon

A jogi képzési területre jelentkezők és felvettek országosan 2001 – 2017



A fenti változások a jogászképzés iránti érdeklődés jelentős csökkenését eredményezték. Az érdeklődés csökkenésével párhuzamosan az is megfigyelhető volt, hogy a fizetős képzésekre országosan lényegesen alacsonyabb átlagpontszámokkal kerülhettek be hallgatók. Hipotézisünk szerint e változások a kutatás más részeiben mért jogismereti szintre, vagy a hallgatók szociális helyzetére jelentősebb hatást gyakoroltak, mint a jelen tanulmányban vizsgált elemekre. Feltételezésünk szerint ugyanakkor e területen is szükségszerűen változást mérhetnénk, ha lenne összehasonlítási alapunk. Mivel jelen kutatás megismétlésére a jövőben készülünk, előzményként pedig csak a már említett szegedi, több mint 20 éve elvégzett vizsgálatunk eredményei állnak rendelkezésre, ezért a mért adatok összehasonlító elemzésére csak korlátozott módon van lehetőség.

1. A jogász hivatás melletti elköteleződés

Vizsgálatunk első kérdése arra irányult, hogy a joghallgatókban mely időszakban született meg az elhatározás, hogy a jogász hivatást válasszák. E döntés minél távolabbi időszakban születik, a hallgató kézenfekvő módon annál erősebb motiváltsággal kerül felvételre, és feltételezésünk szerint annál nagyobb elhivatottságot érez a jogász pálya iránt. Úgy tűnik, hogy a hallgatók túlnyomó többségében a középiskolai tanulmányok során született meg az elhatározás arra, hogy a jogi egyetemre felvételizzenek. A hallgatók 1/5-e ugyanakkor ennél korábban, már az általános iskolában meghozta ezt a döntést.

A 2018-as vizsgálatban a joghallgatók 20,5%-a általános iskolában, 61,3%-a középiskolában, 7,3%-a közvetlenül a jelentkezési lap kitöltésekor, s mindössze 3,1%-a munkavállalást követően döntötte el, hogy jogász szakra jelentkezik.

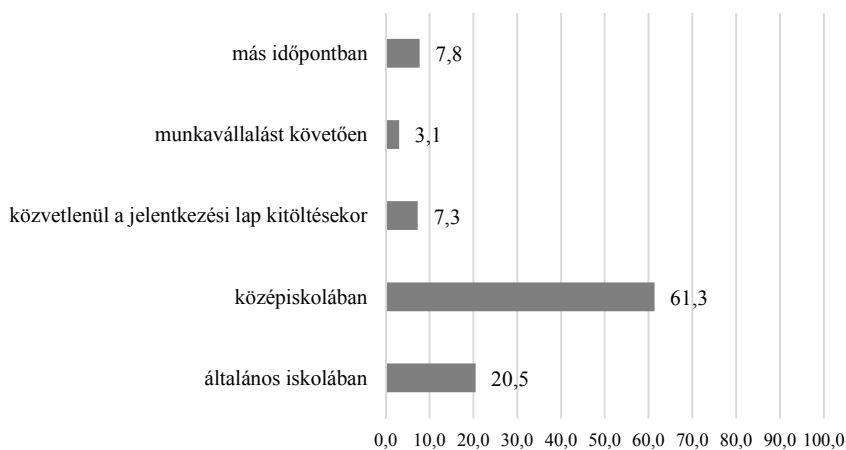
1. sz. táblázat

Mikor döntötte el, hogy jogi egyetemre jelentkez?

	%
általános iskolában	20,5
középiskolában	61,3
közvetlenül a jelentkezési lap kitöltésekor	7,3
munkavállalást követően	3,1
más időpontban	7,8

2. sz. grafikon

Mikor döntötte el, hogy jogi egyetemre jelentkez?



2018-ban a „más időpontban” döntöttek kategóriájába tartoznak, – ami a minta majdnem 8%-át jelenti – azok a hallgatók, akik egy másik BA szak elkezdése vagy elvégzése után, illetve felsőfokú szakképzés után jelentkeztek a jogi egyetemre. Jellemzően a Munkaügyi és társadalombiztosítási szak, illetve a Jogi asszisztens képzés után történt a jelentkezés. Ebbe a kategóriába tartoznak azok is, akik egy másik egyetemen, más szakon kezdtek el felsőfokú tanulmányokat, de abbahagyták és így jelentkeztek a jogi karra.

Más hivatás, foglalkozás a hallgatók válaszai alapján 62,9% esetben fordult elő, kizárólag csak a jogi pályára 37,1%-uk készült.

2. Célzott pályaválasztás, vagy hivatások ütköztetése?

Azt is megkérdeztük a hallgatóktól, hogy felmerült-e más hivatás a pályaválasztáskor.

2. sz. táblázat

A jogász pálya mellett felmerült más hivatás is a pályaválasztásodkor?

	%
nem	37,1
igen	62,9

3. sz. táblázat

Milyen más hivatás merült fel benned komolyabban pályaválasztáskor?

	%
[közgazdász]	16
[tanár]	12
[orvos]	9
[történész]	10

A felsorolt foglalkozások közül közgazdász (16%) és a tanári (12%) pálya a két leggyakrabban említett foglalkozás, annak ellenére, hogy 2018-ra az 1996-os szegedi vizsgálathoz viszonyítva mindkét pálya említési aránya nagymértékben csökkent. Az orvosi, és a történelmi pálya 2018-ra jóval népszerűbb lett, mint 1996-ban volt, többen választották ezeket a foglalkozásokat alternatívaként. Az alternatív foglalkozások választása bizonyára összefügg az értékelés időpontjában az adott foglalkozás népszerű-

ségének, társadalmi megítélésének, presztízsének értékelésével is, így az alternatív foglalkozásválasztásban megjelennek ezek a változások is.

Nyitott kérdés formájában is kerestük a választ arra, hogy milyen más hivatás, foglalkozás merült fel azoknál a hallgatóknál, akik nem kizárólagosan csak a jogi pályára készültek a felvételi jelentkezést megelőzően. A kapott eredmény nagyon sokszínű, szinte minden terület képviselve van, az agrárjellegű foglalkozásoktól kezdve a műszaki foglalkozásokon át a humán (pszichológus, szociológus, politológus) foglalkozásokig, de megjelennek a művészeti foglalkozások is, mint például a zenész, zenetörténész, táncos, de pl. a rendőr is.

3. Szülői támogatás

A válaszadó joghallgatók szülei általánosságban egyetértettek gyermekeik pályaválasztásával, 65,2% nagyon egyetértett, 30,1% egyetértett. Mindössze 4,1% jelezte, hogy szülei nem igazán értettek egyet a pályaválasztásával, illetve 0,5%-uk szülei kifejezetten elleneztek a jogi pályát. Összességében tehát a szülők támogatták gyermekeik jogi tanulmányait. A szülők 95,3%-a egyetértett vagy nagyon egyet értett gyermeke választásával.

4. sz. táblázat

Szüleid mennyire értettek egyet a jogi egyetemre történő jelentkezéssel?

	%
egyáltalán nem értettek egyet	,5
nem igazán értettek egyet	4,1
egyetértettek	30,1
nagyon egyetértettek	65,2

A szülők a válaszadó hallgatók 29,9%-át befolyásolták a pályaválasztásban, 70,1%-ukat nem. A korábbi 1996-os szegedi vizsgálathoz képest nőtt azok aránya, akiket a szülei nem befolyásoltak a választásukban, vagyis egyfajta „önállósodási” folyamatot figyelhetünk meg, ahol a szülők egyre nagyobb arányban a gyermekükre bízzák leendő foglalkozásuk kiválasztását.

5. sz. táblázat

Befolyásoltak szüleid pályaválasztásodban?

	%
nem	70,1
igen	29,9

4. Humán érdeklődés, vagy reál beállítottság?

Ahogy az 1996-os vizsgálatnál, így most is kíváncsiak voltunk arra, hogy a joghallgatók mennyiben tekinthetők humán, vagy reál érdeklődésűnek. A 90-es években a magyar és német hallgatók összehasonlító vizsgálatakor azt a megállapítást tehetjük, hogy a német hallgatók jellemzően racionális beállítottságúak, és kevésbé humán érdeklődésűek, mint a magyar joghallgatók.⁵

A 2018-as vizsgálatban nem sok változást mutat az 1996-os eredményekhez képest. A válaszadók 85%-ának a történelem volt az egyik kedvenc tantárgya a középiskolában, 54%-nak a magyar irodalom és nyelvtan, 60% az idegen nyelvet jelölte meg szeretett tárgyként, 17% a matematikát, 22% a földrajzt, 16% a művészeti tárgyakat, s a joghallgatók 13%-a a biológiát jelölte meg. Legkevesebben a fizikát és a kémiát jelölték meg kedvenc tantárgyként, a válaszadók mindössze 5%-a jelezte, hogy kedvenc tárgya a fizika. A kémiát pedig szintén kevesen, a válaszolóknak csak 6% tartotta szeretett tantárgyának.

6. sz. táblázat

Kedvenc tantárgyak a középiskolában

	%
[Történelem]	85
[Idegen nyelv (angol, német, francia, olasz, stb.)]	60
[Magyar irodalom és nyelvtan]	54
[Földrajz]	22
[Matematika]	17
[Művészeti tantárgyak (rajz, ének-zene, művészettörténet, stb.)]	16
[Biológia]	13
[Kémia]	6
[Fizika]	5

5. Motiváció

A jogász pálya választását több tényező is befolyásolta, befolyásolja. Arra kerestük a választ, hogy a hallgatókat mi motiválja leginkább, amikor a jogász pálya mellett döntenek.

⁵ BADÓ ATTILA – FEITH HELGA: *Magyar joghallgatók motivációs vizsgálata*. Jogelméleti Szemle. 2000/ 4. szám. <http://jesz.ajk.elte.hu/bado4.html>

7. sz. táblázat

A joghallgatók pályaválasztását befolyásoló tényezők megoszlása (a hallgatók %-ában)

	egyáltalán nem volt fontos	nem volt fontos	fontos volt	nagyon fontos volt	fontos és nagyon fontos együtt
magas társadalmi presztízszű pálya	3,4	10,2	53,9	32,5	86,4
szülői nyomás	47,7	30,3	16,6	5,5	22,06
jobb távlati munkalehetőségek	2,8	5,0	39,2	53,1	92,27
szülők, testvér, barát példája	38,4	27,5	24,6	9,6	34,2
jó kereseti lehetőség	1,5	7,4	48,8	42,3	91,1
a felvételi tantárgyak miatt	16	26,9	39,6	17,5	57,1
doktori cím	11	27,2	37,8	24	61,8

Ahogy a fenti táblázat adatai mutatják a „*Jobb távlati munkalehetőségek*” és a „*Jó kereseti lehetőségek*” is 90% feletti fontosságot értek el, (mindkét tényezőt a hallgatók több, mint 90%-a fontosnak tartotta) és a „*pálya presztízse*” is fontos tényezőnek bizonyult a jogi pálya választásakor.

Ahogy az utolsó sor adataiból látszik, jelentősebb motiváló tényezőnek bizonyult még a megszerezhető „*Doktori cím*” és a felvételnél figyelembe vett tantárgyak, ugyanakkor a „*szülő, testvér, barát példájának*” fontossága és a „*szülői nyomás*” nem számítanak erős motivációs tényezőnek.

6. A jogász hivatás értékelése

Fontos kérdésnek tartottuk és tartjuk annak vizsgálatát, hogy a joghallgatók hogyan látják, hol helyezik el leendő szakmájukat más értelmiségi pályákhoz viszonyítva. Öt értelmiségi foglalkozást – orvos, középiskolai tanár, mérnök, jogász, közgazdász – választottunk ki, amelyeket rangsorolni kellett három különböző szempont – társadalmi presztízsz, anyagi megbecsültség és a végzés utáni elhelyezkedési lehetőségek – szerint. A következő táblázat azt mutatja, hogy az egyes foglalkozásokat milyen arányban jelölték első, második, harmadik, negyedik és ötödik helyen 2018-ban.

8. sz. táblázat

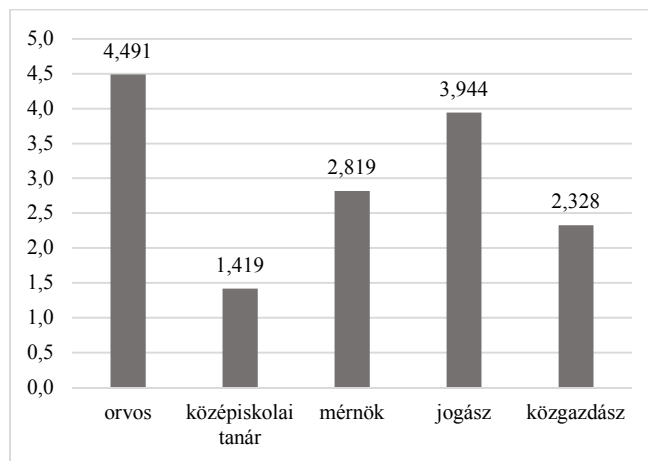
A társadalmi presztízs rangsora (válaszadók %-ában megadva)

	orvos	középiskolai tanár	mérnök	jogász	közgazdász
	%	%	%	%	%
1. hely	70	4,1	3,3	20,8	1,9
2. hely	18,6	2,3	11,1	61,4	6,5
3. hely	4,7	4,3	53,6	11,1	26,3
4. hely	3,9	10,1	28,1	4,8	53,1
5. hely	2,8	79,1	4	1,9	12,2

Már a táblázat adataiból látszik, hogy az orvosokat és a jogászokat jóval nagyobb arányban tették a rangsor elejére, és kisebb arányban a rangsor végére, mint a többi foglalkozást, vagyis társadalmi presztízs szerint e két foglalkozás kiemelkedik a többiek közül a jogáshallgatók szerint.

A könnyebb értelmezhetőség kedvéért presztízspontszámokat hoztunk létre az első, második, harmadik, negyedik és ötödik helyek százalékos értékeiből, úgy, hogy az első hely százalékos értékét megszoroztuk 5-tel, a második helyét 4-gyel, a harmadikét 3-mal, a negyedikét 2-vel, az ötödikét 1-gyel, majd összegzés után az összeget elosztottuk 100-zal. Ha mindenki (100%) az első helyre tenne egy foglalkozást, akkor $100\% \cdot 5/100$ értéke 5 egész lenne, vagyis a presztízst kifejező mérőszám maximális értéke 5, míg, ha mindenki az utolsó helyre tenné az adott foglalkozást, akkor $100\% \cdot 1/100$, azaz 1 egész lenne a legkisebb érték a skálán. Az így kialakított skála tehát 1 és 5 közötti értékkel fejezi ki az adott foglalkozás presztízsét.

3. sz. grafikon

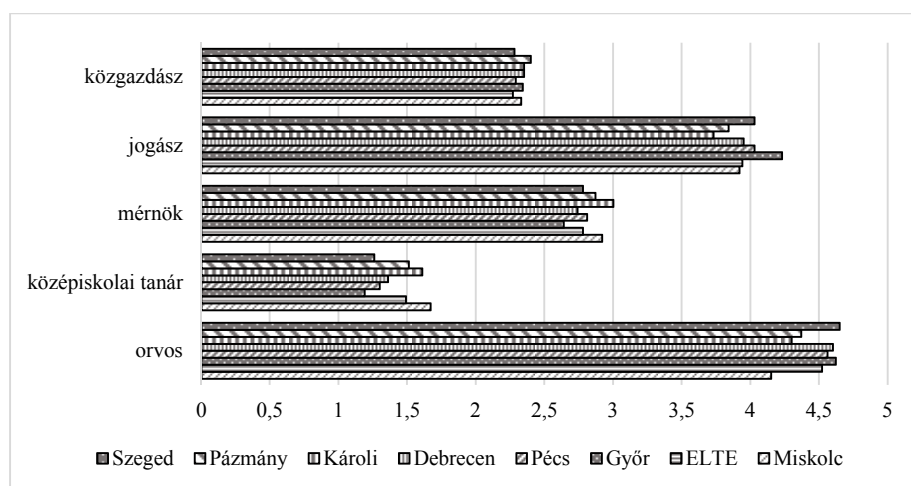
A foglalkozások társadalmi presztízspontszáma

A fenti diagram megerősíti az előző megállapításunkat, miszerint az orvosi mellett a jogász pálya presztízsét kiemelkedőnek értékelték a jogáshallgatók, így az orvos – jogász – mérnök – közgazdász – középiskolai tanár sorrend alakult ki. A jogáshallgatók leendő szakmájuk társadalmi presztízsét tehát jónak értékelik – az orvosok után második helyen a felsorolt szakmák között.

Ahogy a következő grafikon mutatja, képzőhelyek szerint vizsgálva a társadalmi presztízs megítélését nem találunk lényeges különbséget az értékelésekben, tehát kijelenthető, hogy egységesen – minden képzőhelyen – hasonlóan vélekednek a foglalkozások presztízséről és a leendő szakmájukat a második helyre rangsorolják a felsorolt foglalkozások között a joghallgatók.

4. sz. grafikon

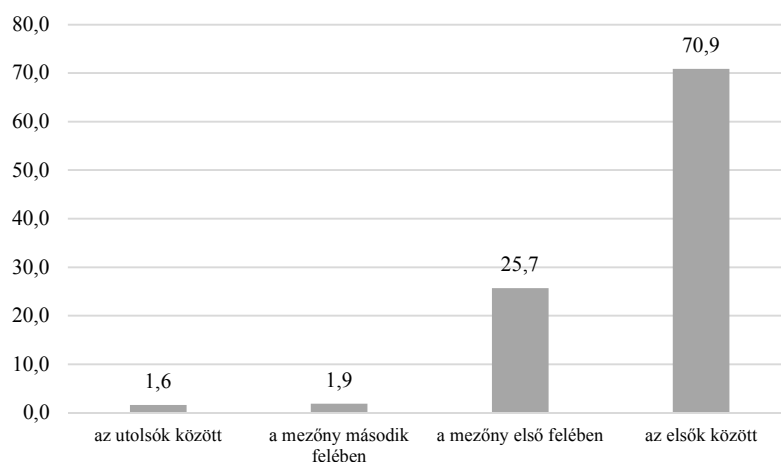
A foglalkozások társadalmi presztízspontszáma képzőhelyek szerint



A foglalkozások presztízsét másképp értékelve „*Más értelmiségi pályákhoz képest általánosságban társadalmi presztízs szerint hol helyezkedik el a jogászság?*” a válaszoló joghallgatók az előző eredményekhez hasonlóan az elsők közé, illetve a mezőny első felébe sorolta a jogászokat.

5. sz. grafikon

Véleményed szerint más értelmiségi pályákhoz képest általánosságban társadalmi presztízs szerint hol helyezkedik el a jogászság?



A jövedelmezőség szempontjából még kedvezőbben értékelik a jogászság helyzetét a joghallgatók, mint a társadalmi presztízs szerint, a jogászokat első és második helyre a válaszolók 61,9%-a tette, a mérnököket 53,5%, míg az orvosokat 47,5%.

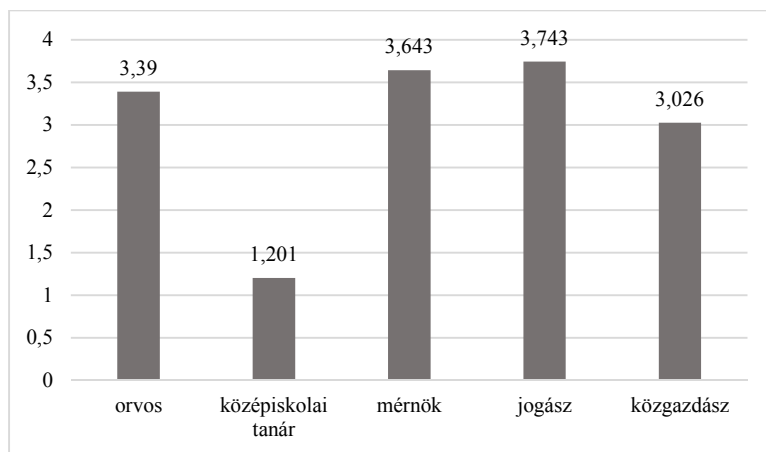
9. sz. táblázat

Jövedelmi rangsor (válaszadók %-ában megadva)

	orvos	középiskolai tanár	mérnök	jogász	közgazdász
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
1. hely	27,5	3,2	31,2	25,8	12,3
2. hely	20	0,4	22,2	36,1	21,3
3. hely	19,3	0,9	27,4	26,7	25,7
4. hely	30,2	4,2	18,1	9,4	38,2
5. hely	3,2	91,4	1,1	2	2,4

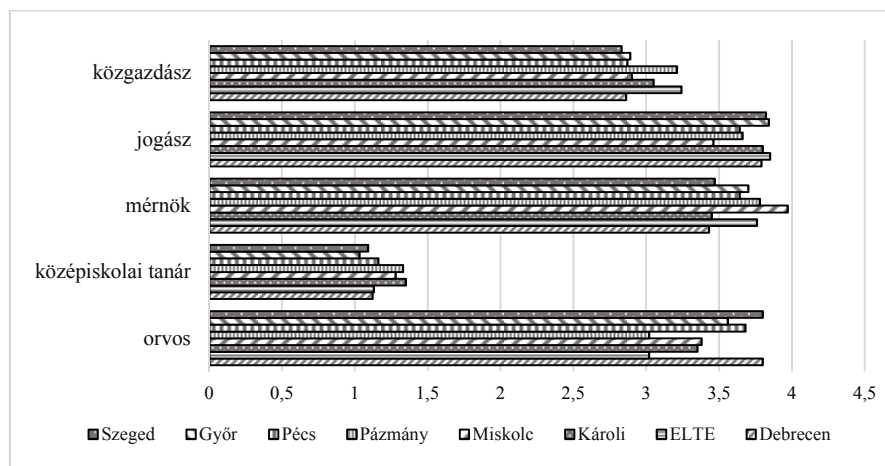
A jövedelmi presztízspontszámok alapján így a jogászok első helyre kerültek, szinte azonos pontszámmal a mérnökökkel és kicsit megelőzve az orvosokat. A jogászok (3,74) és a mérnökök (3,64) között szinte nincs különbség és az orvosok (3,39) sincsenek lényegesen lemaradva az előző két foglalkozástól.

6. sz. grafikon

A jövedelmi presztízspontszámok

Képző helyenként – a kisebb eltérések ellenére – struktúráját tekintve hasonló sorrend alakult ki, egy két esetben fordult elő, hogy az anyagi megbecsültség szerint nem a jogászok kerültek az első helyre, például a miskolci és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem hallgatói a mérnököket a jogászok elé sorolták az anyagi megbecsültség szempontjából.

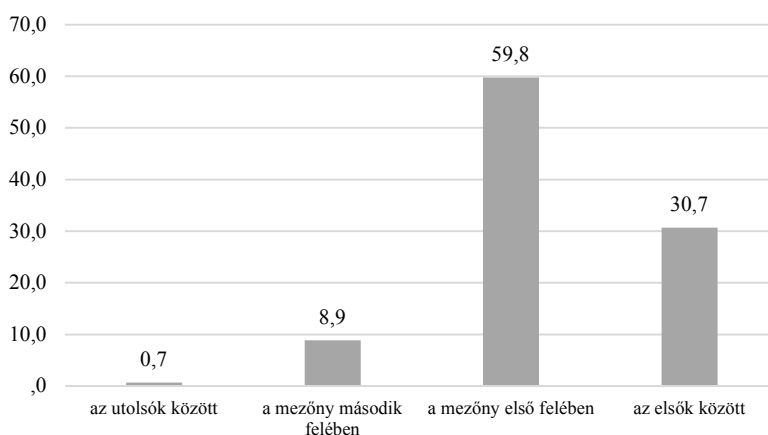
7. sz. grafikon

A jövedelmi presztízspontszámok képző helyenként

Más értelmiségi pályákkal összehasonlítva – a fenti értékeléshez hasonlóan – anyagi szempontból is kedvezően látják a jogászok helyzetét, a válaszolók 90,5%-a a mezőny első felébe, illetve az elsők közé tette a jogászokat.

8. sz. grafikon

Véleményed szerint más értelmiségi pályákhoz képest általánosságban nettó havi jövedelem szerint hol helyezkedik el a jogászság?



Az elhelyezkedési lehetőségek tekintetében az orvosok és a mérnökök elhelyezkedési esélyeit látják legjobbnak a joghallgatók, az orvosokat 64,6%-uk, a mérnököket 56,8%-uk tette az első és második helyre. Ebből a szempontból a jogászok esélyeit rosszabbnak látják az előző két foglalkozás esélyeinél, őket csak a válaszolók 26,3%-a tette az első két hely valamelyikére.

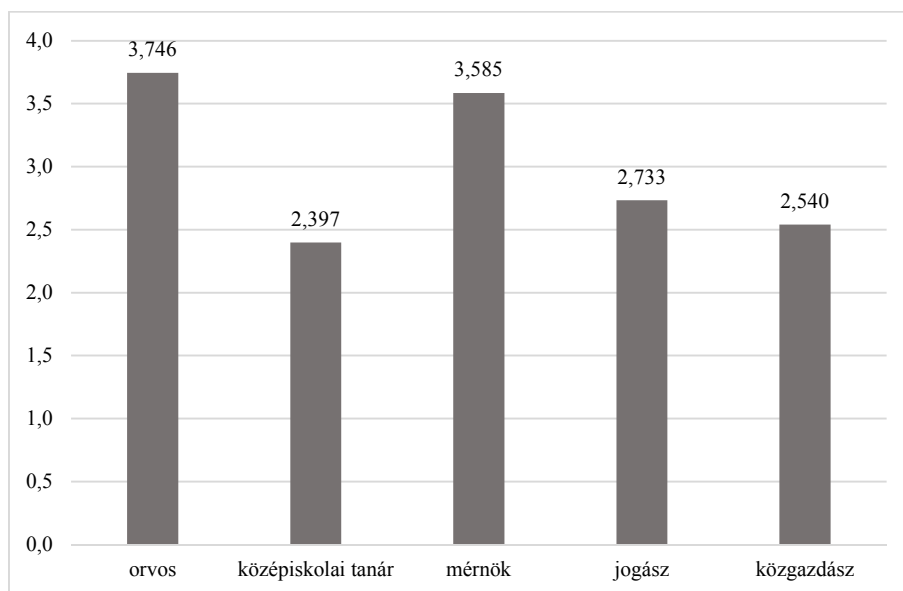
10. sz. táblázat

Az elhelyezkedési lehetőségek rangsora (válaszadók %-ában megadva)

	orvos	középiskolai tanár	mérnök	jogász	közgazdász
	%	%	%	%	%
1. hely	40,1	11,3	28,9	11,9	7,8
2. hely	24,5	14,5	27,9	14,4	18,8
3. hely	13,8	16,7	22,2	28,2	19
4. hely	13	17,6	14,9	26,1	28,4
5. hely	8,7	39,9	6	19,4	26

A presztízspontszámok még világosabban mutatják, hogy az orvosi és a mérnöki foglalkozások elhelyezkedési esélyeit lényegesen jobbnak látják a joghallgatók, mint a másik három foglalkozását. A jogászok ebből a szempontból a harmadik helyre kerültek ugyan, de nem sokkal előzik meg a közgazdászok, sőt még a középiskolai tanárok elhelyezkedési esélyeit sem.

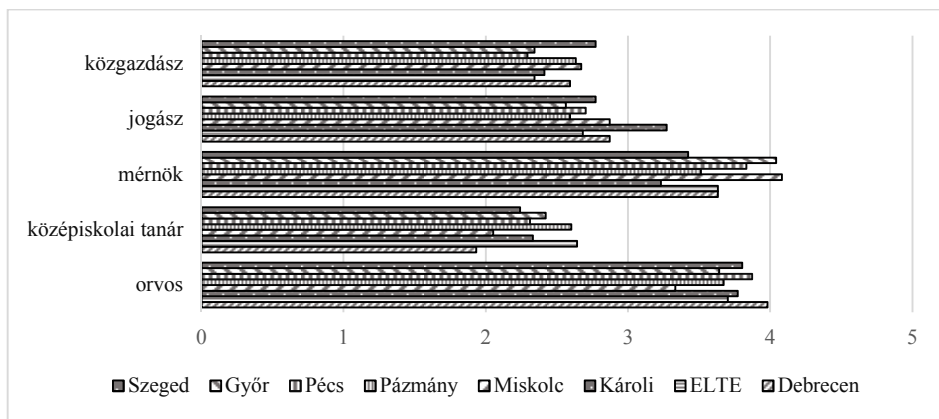
9. sz. grafikon

Elhelyezkedési lehetőségek

Képzőhelyenként – a kisebb eltérések ellenére itt is – struktúráját tekintve hasonló sorrend alakult ki, egy két esetben fordult elő, hogy az elhelyezkedési esélyek szerint a jogászok nem a harmadik helyre kerültek, például a Károli Gáspár Református Egyetem hallgatói a sokkal jobb – a mérnökökkel szinte azonos – elhelyezkedési esélyeket látnak, mint a többiek. Bár nem tartozik szorosan az elemzésünk feladatai közé más foglalkozások elhelyezkedési esélyeinek elemzése, érdemes rámutatni, hogy ebből a szempontból fontos differenciáló tényező az a települési sajátosság, ami az egyetem székhelyét jellemzi. Például a település nagysága, vagy a település foglalkoztatási szerkezete, ami meghatározza, befolyásolja az egyes foglalkozások elhelyezkedési lehetőségeit a településen. Győrben, Miskolcon, de még Pécsen is magasán a legjobbnak értékelték a mérnökök elhelyezkedési lehetőségeit a joghallgatók, ami nyilvánvalóan ezen települések ipari jellegével van kapcsolatban, ami a mérnöki képzettség iránti nagyobb keresletet, az elhelyezkedési lehetőségek szélesebb körét eredményezi.

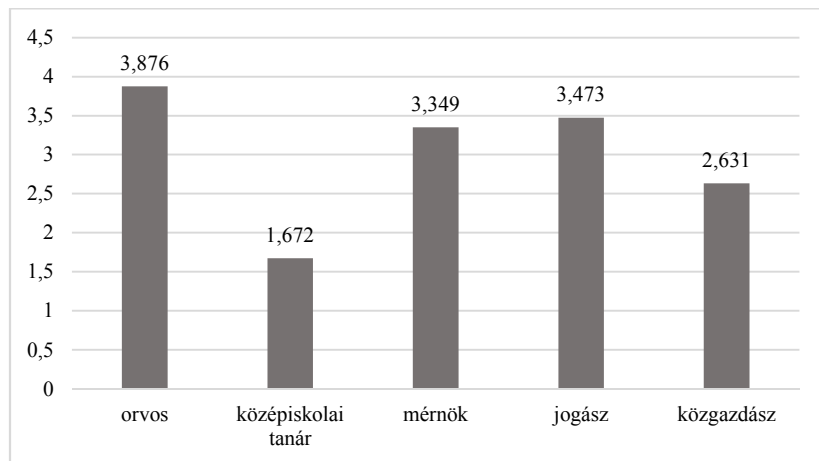
10. sz. grafikon

Elhelyezkedési lehetőségek képzőhelyek szerint



A megkérdezett joghallgatók szerint a jogász pálya társadalmi presztízse, és havi nettó jövedelme alapján vezető értelmiségi pálya a magyar társadalomban. A társadalmi presztízsz szerint az orvosok után a második, a nettó jövedelem szerint első helyen áll. Az elhelyezkedési lehetőségek tekintetében azonban az orvosoktól és a mérnököktől leszakadva a harmadik helyre került, nem sokkal megelőzve a közgazdászokat és a középiskolai tanárokat. A jogász pályát összességében pozitívan értékelték a megkérdezett jogáshallgatók ezen értelmiségi foglalkozások között, de figyelmeztető jel lehet a pálya vonzóképeségét illetően, a nem túl kedvező elhelyezkedési értékelés, annál is inkább, mert a pályaválasztás motivációi között nagyon fontosnak említették a jobb távlati munkalehetőségeket. Ha a három szempontot együtt vesszük figyelembe (mindhármát azonos súllyal), akkor az orvos – jogász – mérnök – közgazdász – középiskolai tanár sorrend alakul ki, vagyis az orvosok után a második helyre kerül a jogász pálya, nem sokkal, de megelőzve a mérnököket.

11. sz. grafikon

Összesített státuszmutató

7. A magyar jogászság belső presztízssztruktúrája - a joghallgatók véleménye alapján

A jogászság presztízisének vizsgálatakor – a más értelmiségi szakmákkal való összehasonlításon túl – fontos kérdésnek tartottuk és tartjuk annak vizsgálatát is, hogy a joghallgatók hogyan látják a szakma belső presztízssztruktúráját, vagyis a bíró – ügyész – ügyvéd – vállalati jogtanácsos – közigazgatási, államigazgatási jogász – közjegyző foglalkozások között látnak-e különbséget. Itt is rangsorolni kellett a foglalkozásokat három szempont – társadalmi presztízis, anyagi megbecsültség és az adott szakma képviselőinek általános műveltsége, kulturális tőkéje – szerint. A következő táblázat azt mutatja, hogy az egyes foglalkozásokat milyen arányban jelölték első, második, harmadik, negyedik, ötödik és hatodik helyen 2018-ban.

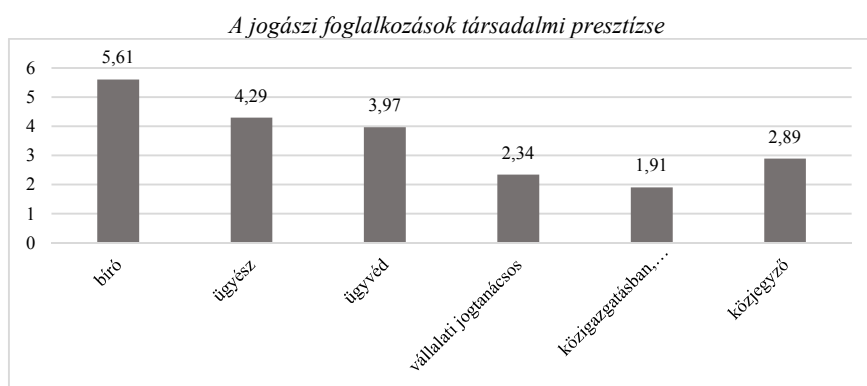
11. sz. táblázat

A társadalmi presztízis rangsora (válaszadók %-ában megadva)

	bíró	ügyész	ügyvéd	vállalati jogtanácsos	közigazgatásban, államigazgatásban dolgozó jogász	közjegyző
	%	%	%	%	%	%
1. hely	78,2	5,1	8,8	,9	2,4	4,6
2. hely	12,4	46,4	25,0	3,8	2,8	9,6
3. hely	5,4	29,3	34,3	7,9	4,5	18,5
4. hely	1,2	12,6	21,7	25,1	13,4	26,0
5. hely	1,4	5,0	7,0	40,5	26,5	19,7
6. hely	1,5	1,6	3,3	21,7	50,4	21,6

Ahogy a táblázat adataiból látszik, a társadalmi presztízs szempontjából a bírók kiemelkednek, őket a válaszolók 90,6%-a az első és a második hely valamelyikére rangsorolta, őket követik az ügyészek 51,5%-kal és az ügyvédek 33,8%-kal. A másik három jogász foglalkozás társadalmi presztízse az előző háromhoz viszonyítva lényegesen alacsonyabb, a vállalati jogtanácsost és a közigazgatásban, államigazgatásban dolgozó jogászt a válaszolók 4-5%-a, a közjegyzőt 14,2%-uk tette a rangsor első két helyének valamelyikére.

12. sz. grafikon



A presztízspontszámok még pontosabban mutatják a rangsort, ami szerint bíró – ügyész – ügyvéd – közjegyző – vállalati jogtanácsos – közigazgatási jogász a sorrend.

12. sz. táblázat

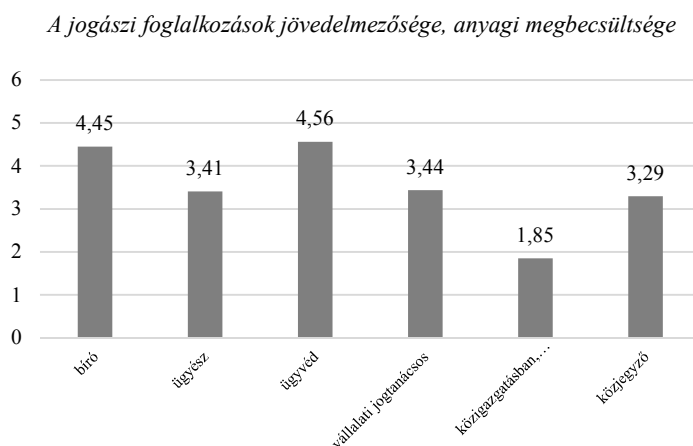
Jövedelmi rangsor (válaszadók %-ában megadva)

	bíró	ügyész	ügyvéd	vállalati jogtanácsos	közigazgatásban, államigazgatásban dolgozó jogász	közjegyző
	%	%	%	%	%	%
1. hely	31,0	3,4	34,1	14,6	3,0	13,9
2. hely	21,9	18,0	22,4	18,3	3,9	15,4
3. hely	20,9	25,7	20,4	12,9	4,8	15,3
4. hely	15,8	26,9	13,7	17,3	9,4	16,8
5. hely	7,8	21,3	6,9	24,0	21,3	18,7
6. hely	2,6	4,7	2,4	12,7	57,6	19,9

Ahogy a táblázat adataiból látszik, az anyagi megbecsültség szempontjából az ügyvédek az első, őket a válaszolók 56,5%-a az első és a második hely valamelyikére rangsorolta, őket követik a bírók 52,9%-kal, majd a vállalati jogtanácsosok (32,9%), a közjegyzők (29,3%) és az ügyészek (21,4%) és tőlük messze leszakadva a közigazga-

tásban, államigazgatásban dolgozó jogászok, akiket a válaszolóknak mindössze 6,9%-a tette a presztízssorrendben az első és második hely valamelyikére, ugyanakkor a válaszolók több, mint felénél az utolsó helyre kerültek.

13. sz. grafikon



A jogászhallgatók a presztízspontszámok alapján is úgy látják, hogy az ügyvédi foglalkozás a legjövedelmezőbb és a bírót is kedvezőbb helyzetűnek értékelték anyagi szempontból a többiekénél, e két foglalkozás presztízspontszámának átlaga négy egész fölött van, míg a többi foglalkozásé négy egész alatt. Az ügyészi, a vállalati jogtanácsosi és a közjegyzői pálya anyagi megbecsültségét közel azonosnak értékelték, míg a legkevésbé jövedelmező jogász pályának – messze lemaradva a többiektől – a közigazgatásban, államigazgatásban dolgozó jogászt tartják.

13. sz. táblázat

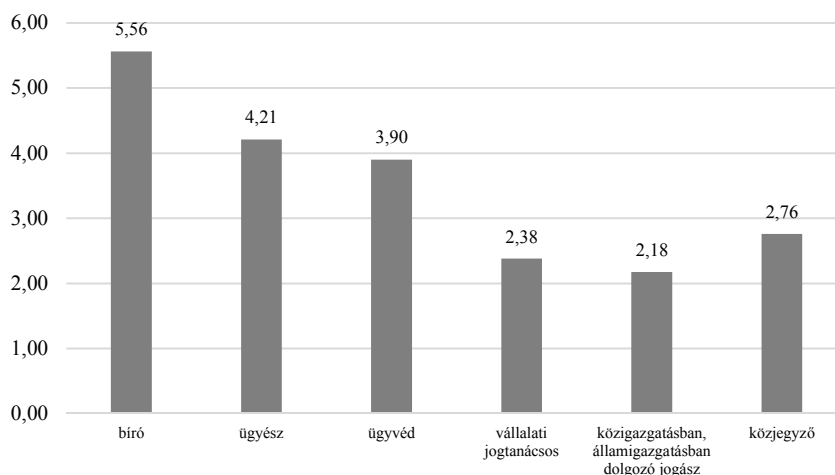
Általános műveltségi rangsor (válaszadók %-ában megadva)

	bíró	ügyész	ügyvéd	vállalati jogtanácsos	közigazgatásban, államigazgatásban dolgozó jogász	közjegyző
	%	%	%	%	%	%
1. hely	77,6	4,8	9,5	2,3	2,6	3,1
2. hely	11,3	45,5	23,5	3,9	5,3	10,3
3. hely	5,7	27,6	33,4	9,2	7,8	16,2
4. hely	2,5	13,2	19,0	25,0	14,6	25,7
5. hely	0,9	6,2	9,9	33,0	30,5	19,5
6. hely	1,7	2,6	4,8	26,6	39,3	25,0

Általános műveltség, kulturális tőke szempontjából a bírók az elsők, őket a válaszolók 88,9%-a az első és a második hely valamelyikére rangsorolta, a bírót követik az ügyészek 50,3%-kal, majd az ügyvédek (33%) és tőlük erősen leszakadva a közjegyzők (13,4%), a közigazgatásban, államigazgatásban dolgozó jogászok (7,9%), és a vállalati jogtanácsosok (6,2%).

14. sz. grafikon

A jogászok megítélése az általános műveltségük szerint



A sorrend tekintetében a presztízspontszámok alapján a – bírók (5,56) - ügyészek (4,21) - ügyvédek (3,90) - közjegyzők (2,76) - vállalati jogtanácsosok (2,38) - a közigazgatásban, államigazgatásban dolgozó jogászok (2,18) - sorrend alakult ki.

A jogászok presztízsének más értelmiségi pályákhoz való viszonyításakor és a jogászságon belüli összehasonlításakor is olyan változásokat figyelhettünk, az 1996-os szegedi jogászvizsgálat és a 2018-as országos vizsgálat adatai között, amelyek minden bizonnyal összefüggenek azzal a társadalmi helyzettel, környezettel, amelyben az értékelések születtek. Az 1996-os adatok egy olyan társadalmi kontextusban értelmezhetők, amikor a rendszerváltás utáni társadalmi, gazdasági átalakulás, és a jogállam kiépítésének többsége zajlott Magyarországon. Ennek megfelelően a jogászi és a közgazdász szaktudás is keresett volt, ami az anyagi megbecsültség és az elhelyezkedési lehetőségek terén is előkelő helyre rangsorolta e két foglalkozást. Hasonlóképpen a jogászságon belül az ügyvédek és a vállalati jogtanácsosok is kedvező helyzetben voltak anyagi és elhelyezkedési szempontból is, ami szintén magyarázható az 1996-os társadalmi, gazdasági átalakulással.

2018-ra a társadalmi környezet megváltozott, így a különböző foglalkozások értékelése is változott, a rendszerváltás idején magas társadalmi presztízssú, jó kereseti lehetőséget, jó munkaerőpiaci pozíciót biztosító foglalkozások – elsősorban a közgazdász, de kisebb mértékben a jogász is – veszített presztízsből és helyettük az orvosok és a mérnökök kerültek kedvezőbb helyzetbe. A jogászságon belüli átrendeződés – az ügyvédek és a vállalati jogtanácsosok presztízsének csökkenése – is magyarázható azokkal a változásokkal, amelyek az elmúlt huszonegy évben lezajlottak a magyar társadalomban.

8. A joghallgatók távlati célkitűzései, a jogász-pályával kapcsolatos tervei

Zárt kérdés formájában kerestük a választ arra, hogy a felsoroltak közül mely életcélokat tartják a legfontosabbnak a joghallgatók, milyen életcélokat preferálnak, milyen életstratégiával rendelkeznek. Az alábbi táblázat foglalja össze eredményeinket.

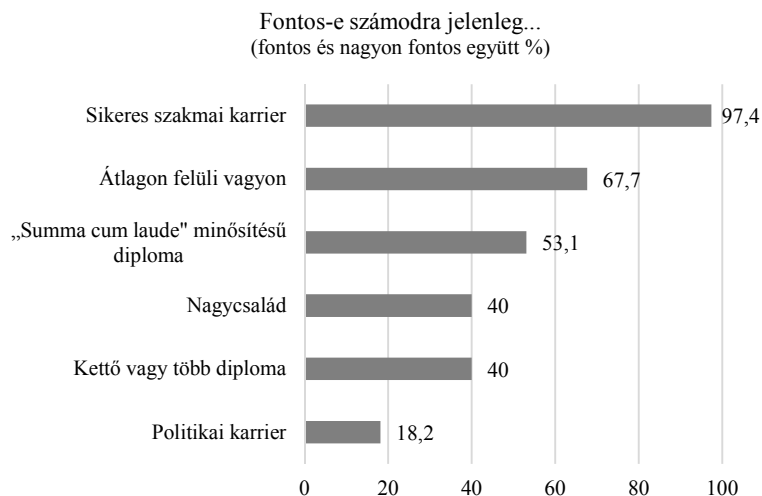
14. sz. táblázat

Joghallgatók életstratégiái (válaszadók %-ában megadva)

	egyáltalán nem fontos	nem fontos	fontos	nagyon fontos
	%	%	%	%
„Summa cum laude” minősítésű diploma	11,0	35,9	38,1	15,0
Sikeres szakmai karrier	,4	2,1	35,9	61,5
Kettő vagy több diploma	11,5	48,5	28,5	11,5
Átlagon felüli vagyon	3,5	28,8	46,5	21,2
Politikai karrier	42,5	39,3	13,1	5,1
Nagycsalád	22,6	37,4	24,8	15,2

15. sz. grafikon

A joghallgatók életstratégiái



A joghallgatók életstratégiája, a prioritási sorrendjük gyakorlatilag ugyanaz, mint az 1996-os szegedi vizsgálatban volt: sikeres szakmai karrier, átlagon felüli vagyon, „Summa cum laude” minősítésű diploma, nagycsalád, kettő vagy több diploma, és mindkét adatfelvételnél a politikai karrier volt az utolsó, a legkevésbé fontos.

A megkérdezett joghallgatóknak kicsit több, mint felének (52,9%) van konkrét elképzelése a választandó pályáról.

15. sz. táblázat

Jelenleg tudod-e már, hogy a végzés után melyik jogász pályát választanád szívesen élethivatásul?

	(%)
még nem tudom	47,1
igen tudom	52,9

Életszerű és logikusnak is tűnik, hogy a jogi tanulmányok előrehaladtával, a szakmával kapcsolatban szerzett egyre több ismeret, információ miatt egyre jobban kialakul, hogy milyen jogász pályát választanak a hallgatók, mi az, ami érdekli őket, mit tartanak megfelelőnek a maguk számára. Ebből az a feltételezés következik, hogy a felsőbb évesek, jelen esetben a negyedévesek nagyobb arányban választottak már foglalkozást maguknak, mint az első évesek. Ez a hipotézis igaznak is bizonyult, a negyedéveseknek 63%-a, míg az első éveseknek csak a 46%-a döntötte el, hogy milyen jogász pályát választ.

16. sz. táblázat

Jelenleg tudod-e már, hogy a végzés után melyik jogász pályát választanád szívesen élethivatásul?

Hányad éves joghallgató vagy?	tudja (%)
elsőéves	46
negyedéves	63

A jogász pályák presztízsének elemzésekor láttuk, hogy a bírók és az ügyészek társadalmi presztízse és az általános műveltségük, kulturális tőkájük is az elsők között van a jogász foglalkozások között, egyedül az anyagi megbecsültség területén előzik meg őket – különösen az ügyészeket – az ügyvédek. A kérdés az, hogy a jogász pályát kiválasztásakor a magas társadalmi és kulturális presztízs (bíró, ügyész), vagy az anyagi megbecsültség (ügyvéd) lesz a választást meghatározó tényező. Amennyiben az első szempont határozza meg a végzés utáni irányt, akkor a bírói, ügyészi pályát választják a hallgatók, amennyiben az anyagi motiváció az erősebb, akkor az ügyvédi. Azoknak a hallgatóknak, akik már tudják, hogy melyik pályát választják, 47,6%-a ügyvédként szeretne elhelyezkedni, bíróként 12,1%, ügyészként pedig 14,5% tervezi a későbbi működését. A jogász szakmán belüli választás motivációi közül tehát az anyagi szempont bizonyult meghatározónak, hiába magas a bírói és ügyészi foglalkozás társadalmi és kulturális presztízse, az ügyvédek anyagi lehetősége meghatározónak bizonyul a választásban. Az anyagi szempont elsődlegességét mutatja az is, hogy a vállalati jogtanácsosi foglalkozást is többen választották, mint a bírót, illetve az ügyészt, ami valószínűleg azzal függ össze, hogy a vállalati jogtanácsost kereseti szempontból kedvező pozícióban

látják a hallgatók, az anyagi rangsorban az ügyvédek és a bírók után a harmadik helyen végzett, megelőzve ügyészeket is, míg a másik két szempont szerint az utolsók, illetve az utolsó előttiek.

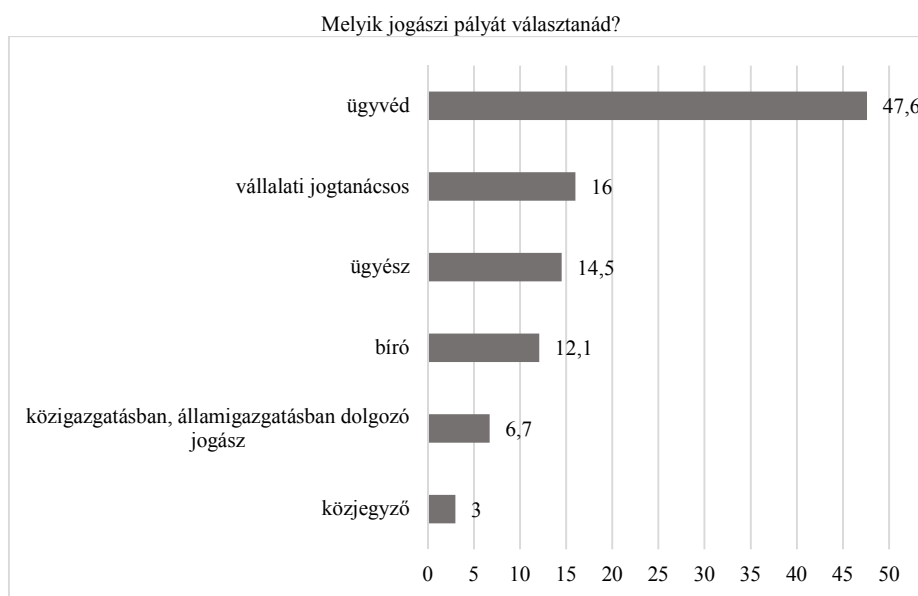
17. sz. táblázat

A joghallgatók konkrét pályaelképzelései

Melyik jogász pályát választanád?	
	%
bíró	12,1
ügyész	14,5
ügyvéd	47,6
vállalati jogtanácsos	16,0
közigazgatásban, államigazgatásban dolgozó jogász	6,7
közjegyző	3,0

16. sz. grafikon

A joghallgatók konkrét pályaelképzelései



9. Az elhelyezkedési lehetőségek értékelése

A válaszoló hallgatók 24,3%-a szerint egészen biztosan el tudnak helyezkedni majd a végzést követően, 68,0%-uk szerint talán el tud helyezkedni, 7,6% azt válaszolta, hogy nem biztos, s 0,2% nyilatkozott úgy, hogy véleménye szerint egyáltalán nem tud majd elhelyezkedni jogászként, a diploma megszerzését követően.

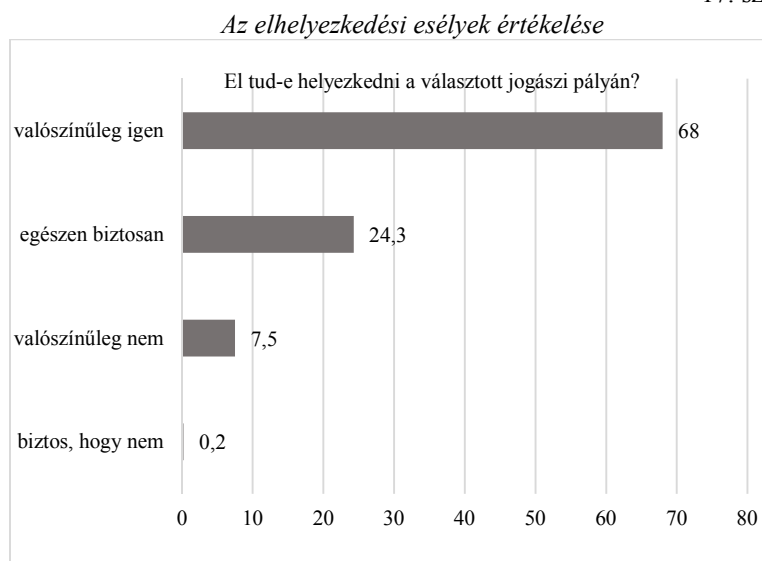
18. sz. táblázat

Szerinted az általad választott jogász pályán mennyire tudsz majd elhelyezkedni?

	%
biztos, hogy nem	,2
valószínűleg nem	7,6
valószínűleg igen	68,0
egészen biztosan	24,3

Annak ellenére, hogy a pályán való elhelyezkedés szempontjából értékelték a legrosszabbnak a jogász pályát a más értelmiségi pályákkal való összehasonlítás során, a döntő többség (92,3%) optimista, valószínűsíti, hogy el tud majd helyezkedni a választott jogász pályán. A mérsékelt pesszimizmus aránya, – akik valószínűsítik, hogy nem lesz helyük – 7,6%, a pesszimizmus pedig, akik semmi esélyt nem látnak az elhelyezkedésre nagyon kevesen vannak, a válaszolók 0,2%-a látja teljesen reménytelennek a választott pályán való elhelyezkedést.

17. sz. grafikon



Évfolyamok szerint nincs lényeges különbség az első és a negyedévesek között, a felsőbb évesek kicsit pesszimistábbak, de csak néhány százalékkal vannak kevesebben közöttük az optimisták és többen a pesszimisták, mint az első évesek között.

19. sz. táblázat

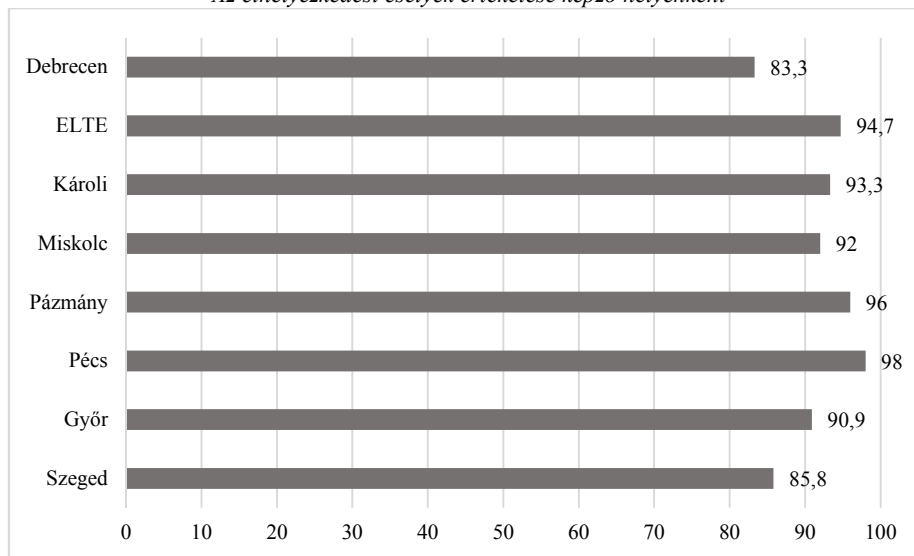
Szerinted az általad választott jogász pálya mennyire tudsz majd elhelyezkedni?

	első éves (%)	negyedéves (%)
biztos, hogy nem		,4
valószínűleg nem	6,6	9,3
valószínűleg igen	70,1	69,5
egészen biztosan	23,4	20,8

Képző helyenként Szegeden és Debrecenben a legalacsonyabb az optimisták aránya, a teljes mintában a válaszolók 92,3%-a valószínűsítette, hogy el fog tudni helyezkedni a választott területen, ez az arány a fenti két képző helyen ettől lényegesen alacsonyabb, 85,8%, illetve 83,3%. A többi helyen rendre 90% fölötti az optimisták aránya és közülük is kiemelkedik a Pázmány Péter Katolikus Egyetem (96%) és a Pécsi Tudományegyetem (98%) hallgatóinak optimizmusa.

18. sz. grafikon

Az elhelyezkedési esélyek értékelése képző helyenként



Arra a kérdésünkre, hogy a kérdőívünket kitöltő hallgatók szerint van-e jelenleg a jogászok körében munkanélküliség, a hallgatók 77,6%-a igennel válaszolt, míg 22,4%-uk szerint nincs munkanélküliség.

20. sz. táblázat

Szerinted jelenleg van-e munkanélküliség a végzett jogászok körében?

	%
nincs	22,4
van	77,6

Évfolyamok szerint nincs lényeges különbség, az első évesek 79%-a, a negyedévesek 77%-a látja úgy, hogy van munkanélküliség a végzett jogászok körében.

21. sz. táblázat

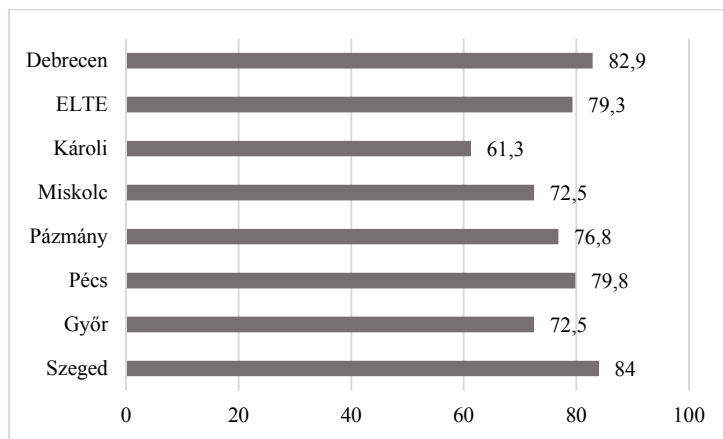
Szerinted jelenleg van-e munkanélküliség a végzett jogászok körében évfolyamok szerint?

Hányad éves joghallgató vagy?	Van munkanélküliség (%)
elsőéves	79,0
negyedéves	77,0

Képzőhelyek szerint Szegeden (84%) és Debrecenben (82,9%) vélekednek legtöbben úgy, hogy létezik jogász munkanélküliség, ami feltehetően összefügg azzal, hogy ezen a két képzőhelyen volt a legalacsonyabb az optimisták aránya az elhelyezkedést illetően.

19. sz. grafikon

Szerinted jelenleg van-e munkanélküliség a végzett jogászok körében képző helyenként?



Összehasonlítva más értelmiségi pályákkal, sokkal jobb egy frissen végzett jogász munkalehetősége a válaszadó hallgatók 9,6%-a szerint, 67,3% szerint jobb, 22%-uk szerint rosszabb és mindössze 1,2%-uk szerint sokkal rosszabb.

22. sz. táblázat

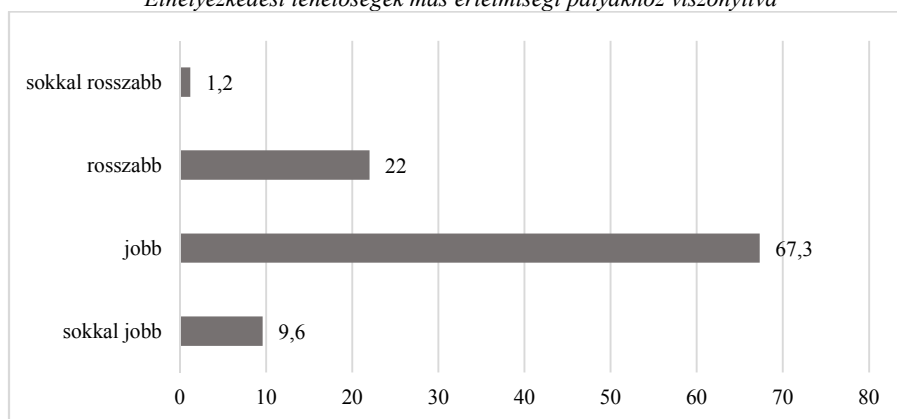
Elhelyezkedési lehetőségek más értelmiségi pályákhoz viszonyítva

Szerinted más értelmiségi pályákhoz viszonyítva általában milyen lehetőségei vannak képzésének megfelelő, állandó munkát találni egy frissen végzett jogásznak napjainkban?

	%
sokkal rosszabb	1,2
rosszabb	22,0
jobb	67,3
sokkal jobb	9,6

20. sz. grafikon

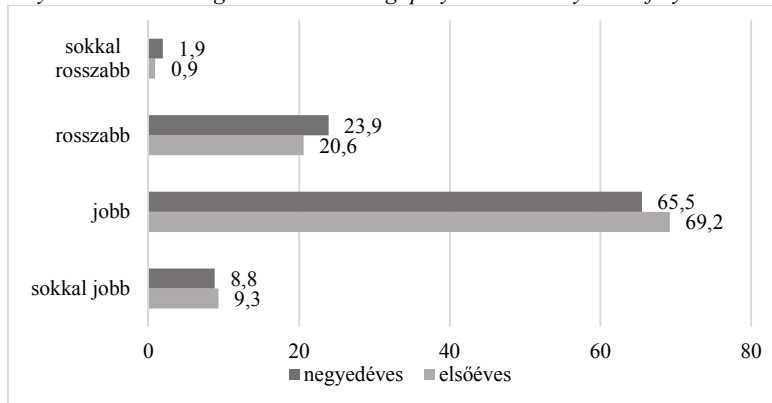
Elhelyezkedési lehetőségek más értelmiségi pályákhoz viszonyítva



Évfolyamok szerint itt sincs lényeges különbség az első és negyedéves hallgatók válaszai között, lényegében néhány százalék eltéréssel ugyanolyan választ adott mindkét évfolyam.

21. sz. grafikon

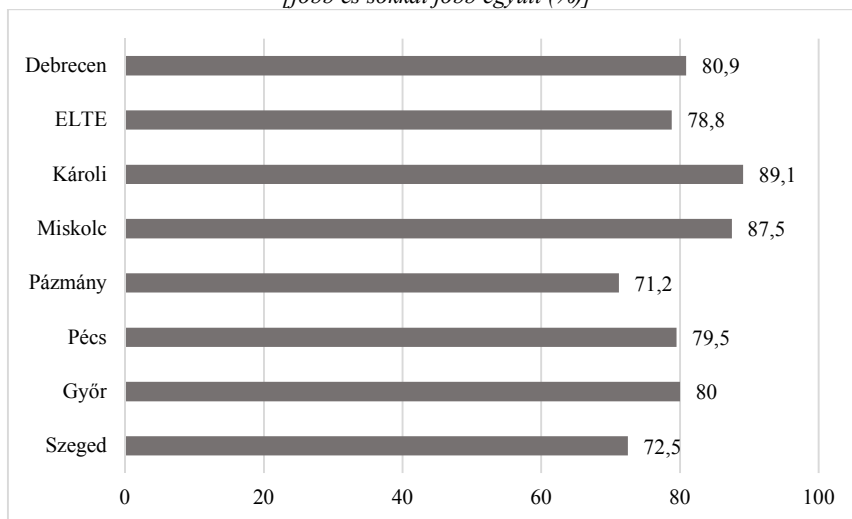
Elhelyezkedési lehetőségek más értelmiségi pályákhoz viszonyítva évfolyamok szerint



Képző helyenként Debrecenben és a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen látják a legkevesebben úgy a hallgatók, hogy a végzett jogászoknak jobb az elhelyezkedési lehetősége, mint a többi értelmiségi pályán, ugyanakkor Miskolcon (87,5%) és a Károli Gáspár Református Egyetemen tanulók (89,1%) az átlagnál (76,9%) jóval nagyobb arányban látnak kedvező elhelyezkedési lehetőségeket a jogászai, mint más értelmiségi pályákon.

22. sz. grafikon

Elhelyezkedési lehetőségek más értelmiségi pályákhoz viszonyítva képző helyenként [jobb és sokkal jobb együtt (%)]



Konklúzió

Jelen tanulmányban a kérdőíves kvantitatív vizsgálat azon eredményeit mutattuk be, ami a joghallgatók jogi pályára kerülésének körülményeit, és a pályával kapcsolatos elképzeléseit vázolja. Arra kerestük a választ, hogy a joghallgatók pályaválasztását mi befolyásolja elsősorban. Vajon érdeklődésük, vagy valamilyen külső (pl. szülői) ráhatás eredményeként született meg bennük a döntés? Ugyancsak megvizsgáltuk, hogy miként vélekednek a hallgatók a különböző hivatások (azon belül a jogász hivatás) presztízsről, mely a motivációt alapjaiban meghatározhatja. Vizsgáltuk továbbá elképzeléseiket abban a tekintetben is, hogy a jogász pályákat presztízsz szempontból hogyan értékelik. A „belső” presztízszstruktúra feltárásával összefüggésben távlati elképzeléseikről is képet kívántunk kapni. Kíváncsiak voltunk arra is, hogy mennyire tartanak a munkanélküliség lehetőségétől, és mennyire számítanak arra, hogy el tudnak helyezkedni az általuk választott pályán.

A 2018-as vizsgálatban a joghallgatók 20,5%-a általános iskolában, 61,3%-a középiskolában, 7,3%-a közvetlenül a jelentkezési lap kitöltésekor, s mindössze 3,1%-a munkavállalást követően döntötte el, hogy jogász szakra jelentkezik. Mindez azt mutatja, hogy a pályaválasztás központi színtere továbbra is a középiskola. A hallgatók pályaválasztását mindenekelőtt a „Jobb távlati munkalehetőségek”-be és a „Jó kereseti lehetőségek”-be vetett hit határozza meg. Mindkét tényezőt a hallgatók több, mint 90%-a fontosnak tartotta. Ugyancsak jelentősége volt a pálya presztízisének is. Jelentősebb motiváló tényezőnek bizonyult még a megszerezhető „Doktori cím” is, és a felvételnél figyelembe vett tantárgyak is. A joghallgatók túlnyomó többsége továbbra is humán érdeklődű, és elenyésző részük jelölt meg reál tárgyakat érdeklődési területként. Az is kimutatható, hogy a „szülő, testvér, barát példájának” fontossága és a „szülői nyomás” nem számítanak erős motivációs tényezőnek.

Megállapítást nyert, hogy az orvosi mellett a jogász pálya presztízst is kiemelkedőnek értékelték a joghallgatók, és a társadalmi presztízsz rangsorban az orvos – jogász – mérnök – közgazdász - középiskolai tanár sorrend alakult ki. A joghallgatók leendő szakmájuk társadalmi presztízst tehát továbbra is jónak értékelik. A jövedelmezőség szempontjából még kedvezőbben értékelik a jogászság helyzetét a joghallgatók, mint a társadalmi presztízsz alapján. A jogászokat első és második helyre a válaszolók 61,9%-a tette, miközben a mérnököket 53,5%, míg az orvosokat 47,5%.

A jogász pálya belső presztízisének elemzésekor láthattuk, hogy a bírók és az ügyészek társadalmi presztízse és az általános műveltségük, kulturális tőkéjük is az elsők között van a jogász foglalkozások között, miközben az anyagi megbecsültség területén megelőzik őket az ügyvédek. Ezzel a hallgatói hittel párhuzamosan a hallgatók 47,6%-a ügyvédként, bíróként 12,1%, ügyészként pedig 14,5% tervezi karrierjét.

A pályán való elhelyezkedés szempontjából a hallgatók a felsorolt hivatások közül a legrosszabbnak a jogász pályát ítélték meg. A döntő többség (92,3%) ugyanakkor optimista, és valószínűsíti, hogy el tud majd helyezkedni a választott jogász pályán.

Az „életstratégia” vizsgálata során megállapítást nyert, hogy a joghallgatók prioritási sorrendje gyakorlatilag egybeesik az 1996-os szegedi vizsgálat eredményeivel: sikeres szakmai karrier, átlagon felüli vagyon, „Summa cum laude” minősítésű diploma, nagycsalád, kettő vagy több diploma, és mindkét adatfelvételnél a politikai karrier volt az utolsó, a legkevésbé fontos szempont.

A fenti megállapítások önmagukban is sokatmondó, ám meglehetősen „száraz” ténymegállapítások csupán, melyek további elemzésére a hallgatók szociális hátterére, gazdasági helyzetére, korábbi tanulmányi eredményeire vonatkozó adatok feldolgozását követően kerül sor.

ATTILA BADÓ – JÁNOS LŐRINCZI – ZSÓFIA PATYI

EMPIRICAL RESEARCH ABOUT MOTIVATIONS, GOALS AND
LIFE STRATEGIES OF HUNGARIAN LAW STUDENTS

(Summary)

This study presents the research which is aimed at gathering comprehensive knowledge of the Hungarian law student community. The underlying objective lies in revealing law students' legal knowledge, attitudes and motivations as well as their preferences regarding the values set forth in the Fundamental Law of Hungary. Another objective of this research encompasses obtaining information on the efficiency and effectiveness of legal training in Hungary, which potentially results in providing useful knowledge for both law faculties and the legislator.

The research is in part based on the comparative legal sociological survey which was carried out among law students in the Law Faculty of Szeged University, at the time known as Attila József University, Hungary in December 1996 and that of Göttingen University, Germany in the summer of 1997. This previous research involved an in-depth analysis of the law students' attitudes, motivations and vocation.

This study presents the findings of the questionnaire-based quantitative research which showcases the circumstances under which law students entered the legal field and what they have envisaged in connection with it.

BATÓ SZILVIA

***„a használt erőszak miatt valakinek halála
következett”***

**Az élet és testi épség elleni cselekmények szabályozási
rendszere Csatskó Imre tervezetében (1868–1869)**

A cím a magyar büntetőjog-történet eddig feltáratlan fejezetének – *Csatskó Imre* (1804–1874) elvesztettnek hitt tervezetének – fontosságát támasztja alá. A kiemelésben szereplő részlet paradigmaváltást jelent a tervezet alapanyagát képező 1843. évi javaslat elmentmondásos visszautalásaihoz képest, azonban nem ez az egyetlen különbség az emberi élet és testi épség elleni bűncselekményekre vonatkozó rendelkezéseknél. Jelen tanulmány a *Csatskó*-féle szöveg szabályozási rendszerét elemzi az egyes bűncselekmények jogi tárgyának¹ vizsgálatára és az általános törvényi tényállás² elméleti modelljére építve a jogtörténeti kutatás megkívánta eltérésekkel.³

A *Deák*-féle javaslat a hazai jogtörténet leginkább mitizált kodifikációs termékei közé tartozik, az 1840. évi V. törvénycikk által kiküldött válaszmány által készített, az 1843/44. évi országgyűlés által megtárgyalt normaszöveg a legtöbbet hivatkozott és magasztalt – soha hatályba nem lépett – magyar büntető kódex.⁴ Mindezek ellenére nincsen modern feldolgozása, *Fayer László* (1842–1906) millenniumi anyaggyűjteménye⁵ óta csupán egyes elemek szisztematikus vizsgálatára került sor, az állam elleni cselek-

¹ TOKAJI GÉZA: *A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1984. 104–108. pp.; NAGY FERENC: *Gondolatok a jogi tárgyról*. Büntetőjogi Kodifikáció 1 (2008) 3–8. pp.; NAGY FERENC: *Anyagi büntetőjog. Általános rész I.* Iurisperitus Bt. Szeged, 2014. 152. p.; KARSAI KRISZTINA: *Büntetőjogi jogtárgyak, a hamis áruk elleni küzdelemben*. Magyar Jog (57) 2010. 720–726. pp.; SZOMORA ZSOLT: *A jogi tárgy funkciói és a jogtárgyharmonikus értelmezés*. Bűnügyi Szemle 2009/2. 11–17. pp.; FILÓ MIHÁLY: *A jogi tárgy fogalmáról*. In: Ligeti Katalin (szerk.): Wiener A. Imre ünnepi kötet. KJK-Kerszöv Kiadó. Budapest, 2005. 57–62. pp.

² TOKAJI 1984, 165–167. pp.; NAGY 2014, 156–192. pp.

³ Az alkalmazott módszertanról: BATÓ SZILVIA: *Mert az Ördög velem volt. Élet elleni bűncselekmények a 19. század első felében*. L'Harmattan. Budapest, 2012. 17–19. pp.

⁴ A javaslatról további irodalommal: BATÓ 2012, 34–36. pp.; legújabban: BALOGH, ELEMÉR: *Die Entwicklung des Strafrechts*. In: Máthé, Gábor (Hrsg.): *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*. Dialog Campus Verlag. Budapest, 2017. 260–267. pp.

⁵ FAYER LÁSZLÓ: *Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyaggyűjteménye I–IV*. Magyar Tudományos Akadémia. Budapest, 1896. 1898., 1900., 1902. Reprint. Pytheas Kiadó. Budapest, 2004.

mények,⁶ a nemi bűncselekmények,⁷ az élet elleni cselekmények és a párbaj⁸ mellett a bűnösségi alakzatokra vonatkozóan⁹ jelentek meg publikációk. A javaslat továbbéléséről, így az 1849. évi véstörvénybe történő beépítéséről, az 1860 és 1880 közötti szokásjogi alkalmazásáról, valamint átdolgozásairól szinte minden modern szerző említést tett.¹⁰ Az átdolgozási kísérletekről azonban – többnyire 19. századi másodlagos forrásokra támaszkodva – csak sommás megállapítások láttak napvilágot. Ezek közé sorolható a *Csatskó Imre* által 1867–1869 között elkészített tervezet eltűnéséről szóló megjegyzés, amelyet *Cieger András* tanulmányáig¹¹ a történettudomány is tényként kezelte, a jogtörténetírás pedig a mai napig megdönthetetlennek tart.¹² A tervezet azonban sértetlenül létezik és kutatható, teljes feldolgozása pedig lehetővé teszi a magyar büntetőjogtudomány – eddig terra incognitaként számon tartott – időszakának (1860–1880) legáltalább részleges megismerését.¹³

I. A kézirat

Az 1843. évi anyagi jogi javaslat korszerűsítve történő hatályba léptetésére 1848 óta töretlenül létező elképzelést az 1867. február 20. és 1871. június 11. között hivatalban lévő *Horvát(h) Boldizsár* (1822–1898) igazságügy-miniszter karolta fel.¹⁴ Ennek keretében

⁶ BARNA ATTILA: *A politikai büntettek szabályozásával kapcsolatos viták az 1843. évi büntetőkódex-javaslat anyagi jogi részének tárgyalásai során*. In: MÁTHÉ GÁBOR – RÉVÉSZ T. MIHÁLY – GOSZTONYI GERGELY (szerk.): *Jogtörténeti Parerga. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*. Eötvös Kiadó, Budapest, 2013.; BARNA ATTILA: *Az állam elleni bűncselekmények szabályozása a 19. századi Magyarországon, különös tekintettel a büntettekről és vétségekről szóló 1878. évi 5. törvénycikk előzményeire és megalkotására*. Universitas-Győr Nonprofit Kft. Győr, 2015. 118–151. pp.

⁷ BOTH ÖDÖN: *A stuprum violentum a kései feudális magyar büntetőjogban (1790–1848)*. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tomus XXIV. (1977) Fasc. 2., 5–6. pp.; SZOMORA ZSOLT: *Nemi erkölcs mint jogi tárgy? Történeti aspektusok a magyar, a német és az osztrák büntetőjogban*. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tomus LXVIII. (2006) Fasc. 23., 16–17. pp.; SZOMORA ZSOLT: *A nemi bűncselekmények alapkérdései*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2009. 34–35. pp.

⁸ BATÓ 2012; BATÓ SZILVIA: *Egy jelenség jogi alakváltozásai: a párbaj útja a bizonyítási eszköztől a bűncselekményig*. In: Balogh Elemér – Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Jur. et Pol. Tomus LXXV. Szeged, 2013. 79–100. pp.

⁹ BATÓ SZILVIA: *A dolus indirectus az 1848 előtti magyar büntetőjog-tudományban*. FORVM Acta Juridica et Politica 2014/1. 5–31. pp.; BATÓ SZILVIA: *A szándékon túli eredményért való felelősség az 1843. évi büntetőjogi javaslatban*. FORVM Acta Juridica et Politica 2016/1. 23–43. pp.

¹⁰ Röviden összefoglalva: KIRÁLY TIBOR – MÁTHÉ GÁBOR – MEZEY BARNA: *A polgári büntetőjog története*. In: Mezey Barna (szerk.): *Magyar jogtörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 325–327. pp.

¹¹ CIEGER ANDRÁS: „*Királyi demokrácia*”. *Szabadságjogok a magyar liberálisok reformterveiben 1867 után*. Aetas 2009/3. 55–82. pp.

¹² Legújabbban: MEZEY BARNA: *A büntetőjogi kodifikáció kérdése a monarchikus diktatúrák korában Magyarországon (1848–1867)*. In: Béli Gábor – Korsós-né Delacasse Krisztina – Herger Csabáné (szerk.): *Ut juris ordo exigit. Ünnepi tanulmányok Kajtár István 65. születésnapja tiszteletére*. Publikon Kiadó, Pécs, 2016. 193. p.

¹³ A tervezet általános jellemzőiről BATÓ SZILVIA: *Az 1843. évi büntetőjogi javaslat átdolgozása a kiegyezés után: Csatskó Imre elveszettnek hitt tervezete* címmel elhangzott előadása (A polgári társadalmi jogrend alapjainak lerakása Magyarországon. Miskolc, 2017. június 1.).

¹⁴ HORVÁTH PÁL: *Horvát Boldizsár, az igazságügy-miniszter*. Magyar Jog (35) 1988. 181. p.; MEZEY BARNA: *A börtönügyi reform koncepciója Horvát Boldizsár igazságügy-minisztersége idején*. Jogtudományi Közlemény (44) 1989. 638., 642. pp.; MEZEY BARNA: *A magyar polgári büntetőjog kezdetei*. Osiris-Századvég Kiadó, Budapest, 1995. 149. p.; MEZEY BARNA: *Horvát Boldizsár*. In: Rácz Árpád (szerk.): *Magyar génuszt. Rubicon*. Budapest, 2001. 106. p.; MEZEY BARNA: *Deák Ferenc és Horvát Boldizsár*. In: Csibi Norbert

ben 1867. április 4-ére „szaktanácskozmányt” hívott össze az igazságügyi reformok irányának kijelölésére, amely az 1843. évi javaslat átdolgozását indítványozta. A miniszter el is rendelte a módosított változat elkészítését, a büntetőjogi albizottság azonban csak az általános részt modernizálta, a különös részt nem.¹⁵ Horvát(h) ezt ebben a formában nem tartotta benyújtásra alkalmasnak, ezért 1867. október 20-án a 935. számú rendelettel Csatskót bízta meg az anyagi jogi javaslat felülvizsgálatával és a szöveg véglegesítésével.¹⁶ Az általános rész el is készült 1868. április 18-ára, a minisztériumba történő be-

– Domaniczky Endre (szerk.): Deák és utódai: magyar igazságügyi miniszterek 1848/49-ben és a dualizmus korában. PTE Grastány Endre Szakkollégium. Pécs, 2004. 74., 82., 84. pp.; MEZEY BARNA: *A kiegyezés jogpolitikájának kialakítása: Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter reformprogramja*. Jogtörténeti Szemle 2007/3. 31. p.; MEZEY BARNA: *Miniszterváltás 1872-ben: Horvát Boldizsár igazságügyminiszter lemondása*. In: BARÁTH MAGDOLNA – MOLNÁR ANTAL (szerk.): A történettudomány szolgálatában. Tanulmányok a 70 éves Gecsényi Lajos tiszteletére. Magyar Országos Levéltár. Budapest – Győr, 2012. 451., 460. pp.; TILCSIK GYÖRGY: *Horváth Boldizsár*. In: PALMÁNY BÉLA (szerk.): Az 1848-49. évi első népképviselői országgyűlés történeti almanachja. Magyar Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2002. 365. p.; TILCSIK GYÖRGY: „Vagyonom, melyről itt rendelkezem, önmagam szerzeménye”: Horváth Boldizsár végrendelete. In: Horváth J. András (szerk.): Szívvel és tettel: Tanulmányok Á. Varga László tiszteletére. Nógrád Megyei Levéltár. Budapest – Salgótarján, 2008. 468. p.

¹⁵ *Első értekezleti ülés az ideiglenes törvényjavaslat tárgyában*. Jogtudományi Közlöny 1867/15. 73–74. pp.; V. S.: *Az 1843-ki büntető törvénykönyvi javaslat revíziójáról I.* Jogtudományi Közlöny 1867/30. 161. p.; *A magyar királyi Igazságügyminisztérium működése 1867-1872. évig s a magyarországi igazságügy állása 1872-ben közlése a magy. kir. Igazságügyminisztérium (folytatás) III. Büntetőjog*. Budapesti Közlöny 1874/78. (IM jelentés 1874) 624. p.; *A magyar kir. Igazságügyminisztérium működése 1867-1872. évig s a magyarországi igazságügy állása 1872-ben*. Közlése a magy. kir. Igazságügyminisztérium, Magyar kir. Egyetemi Könyvnyomda. Budapest, 1874. (IM beszámoló 1874). 30. p.; PAULER TIVADAR: *Emlékbeszéd Csatskó Imre l.t. fölött*. Értekezések a társadalmi tudományok köréből. Magyar t. Akadémia. Budapest, 1876. 10–11. p.; FAYER LÁSZLÓ: *A büntetőjog története Magyarország 1867-1880*. Jogtudományi Közlöny 1894/33. 258–259. pp.; FINKEY FERENC: *Az 1843-i büntetőjogi javaslatok száz év távlatából*. Értekezések a filozófiai és társadalmi tudományok köréből V. Magyar Tudományos Akadémia. Budapest, 1942. 47. p.; KOVÁCS KÁLMÁN: *Közjogi harcok a Csemegi-kódex parlamenti vitáiban*. In: Csizmadia Andor (szerk.): *Jogtörténeti Tanulmányok II. Közgazdasági és Jogi Kiadó*. Budapest, 1968. 100. p.; KOVÁCS KÁLMÁN: *Öffentlich-rechtliche Kämpfe im Verlauf der Parlamentdebatte über den Csemegi-Kodex 1877-78*. Annales Universitatis Scientiarum Budapestiensis de Ronaldo Eötvös nominate, Sectio iuridica Tomus XI. Budapest, 1969. 58. p.; CSIZMADIA ANDOR: *A jogi hagyományok, mint a jogi reformok korlátai Magyarországon a XIX. században*. Jogtudományi Közlöny (30) 1979. 39. p.; MEZEY 1989, 638–639. pp.; MEZEY 1995, 149. p.; BALOGH JUDIT: *A nyugat-európai kodifikációk hatása a magyar magánjog polgári kori fejlődésére*. Doktori értekezés. Miskolc, 2001. 63. p.; MEZEY 2001, 106. p.; MEZEY 2004, 84–85. pp.; BALOGH JUDIT: *A közigazgatás és a jogalkotási szervezet egymáshozadása a magánjogi kodifikációs folyamatokban*. In: Mezey Barna – Révész T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Gondolat Kiadó. Budapest, 2006. 64. p.; MEZEY 2007, 36. p.; MEZEY, BARNA: *Gestaltung der Rechtspolitik des Ausgleichs (Reformprogramm des Justizministers Boldizsár Horvát)*. In: Mezey, Barna (Hrsg.): *Der österreichisch-ungarische Ausgleich 1867. Rechtsgeschichtliche Vorträge* 52. ELTE. Budapest, 2008. 91. p.; CIEGER 2009, 63. p.; BARNA 2013, 63–64. pp.; BARNA 2015, 162. p.; MEZEY 2016, 192. p.; MEZEY, BARNA: *Das ungarische bürgerliche Strafrecht*. In: Máthé, Gábor (Hrsg.): *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*. Dialog Campus Verlag. Budapest, 2017. 510. p.

¹⁶ MTA KIK Kézirattár Jogt. Általános 2-r. 94. sz. CSATSKÓ IMRE: *A magyar büntető-törvénykönyvi javaslat indokolása*. Saját. vázlatok. 2r. XXVI. szám iv (52lev) és 7 lev melléklet. (CSATSKÓ 1969). A kéziratcsomó három különálló iratcsomót tartalmaz: római számmal ívenként számozva az 1843-as szakaszaihoz fűzött megjegyzéseket Csatskó saját kézírásával két hasábian, a jobb oldalon külföldi szakirodalmi és kodifikációs utalásokkal (CSATSKÓ 1869a), a teljes agyagi jogi tervezet ismeretlen, kiírt kancelláriai kézírással, Csatskó saját kezű tollas és ceruzás megjegyzéseivel (arab számos oldalszámozással (CSATSKÓ 1869b) és a litografált általános részi tervezet indokolását. CSATSKÓ 1869b, 7. p., feljegyzés 1870. július 18.; *IM jelentés* 1874, 624. p.; *IM beszámoló* 1874, 30. p.; PAULER 1876, 11. p.; SZINNYEI JÓZSEF: *Magyar Írók élete és munkái II.* Hornyánszky Viktor. Budapest, 1893. 214. p.; FAYER 1894, 259. p.; FAYER LÁSZLÓ: *A magyar*

nyújtásról a közvélemény a Jogtudományi Közlöny május 10-én megjelent számából értesült, amely leközlölte Csatskó teljes jelentését.¹⁷ Augusztus 16-án pedig már a különös rész első felének tartalomjegyzéke is megjelent a párviadalról szóló 23. fejezetig. Ebből már világosan látható, hogy a tervezet összeállítója strukturális változásokat hajtott végre, az élet elleni cselekmények helyett az állam ellen bűncselekmények kerültek az első helyre.¹⁸ A kész tervezetet végül Csatskó saját feljegyzése szerint 1869. november 8-án este 6 óra tájban adta át Horvát(h) Boldizsárnak a lakásán, ahol Szabó Samu is jelen volt.¹⁹ Pauler Tivadar (1816–1886) – és ennek nyomán a teljes szakirodalom – az átadást november elejére tette.²⁰ Az Igazságügyminisztérium tevékenységéről készült beszámoló szerint azonban a tervezet „a minisztérium legislatív osztályának 1869. évi november 8-án kelt jelentése folytán el nem fogadtatván,” így a miniszter végül Csemegi Károlyt (1826–1899) bízta meg a büntető törvénykönyv kidolgozásával.²¹ Csatskó saját 1870-es keltezésű jegyzete és a minisztérium – Pauler minisztersége és Csemegi államtitkársága idején – kiadott összefoglalója között ellentmondás van, nehezen képzelhető el, hogy még aznap egy kimerítő jelentést el tudott volna készíteni a törvényalkotásért felelős szervezeti egység.

A kortársak számára azonban nem volt ismeretlen a tervezet sorsa, hiszen az 1872. március 26-án tartott 13. akadémiai ülésről szóló, Akadémiai Értesítőben megjelent beszámoló szerint „Csatskó Imre I. tag a magyar kir. jogügyi ministerium megbízásából 1867/8-ban készített büntet[ő] törvénykönyvi javaslat általános részét, indokolással együtt kéziratban beküldi a kéziratár számára. Köszönettel oda teendő.” Emellett a Fővárosi Lapok úgy tájékoztatta az olvasóit, hogy „ajándékokat is kapott az akadémia. Csatskó Imre az általa készített büntető-törvénykönyvi javaslat általános részét, indokolásával együtt a könyvtárnak ajándékozza.”²² Az akadémiai kéziratárba azonban nemcsak a könyvnyomatos általános rész és indokolása került,²³ hanem egy külön kéziratcsop-

büntetőjog kézikönyve I. Franklin-Társulat. Budapest, 1895. 51. p.; FAYER LÁSZLÓ: *A kínvallatás és a halálbüntetés elleni küzdelem Magyarországon*. Jogtudományi Közlöny 1901/46. 336. p.; ANGYAL PÁL: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Athenaeum. Budapest, 1909. 36. p.; VÁMBÉRY RUSZTEM: *Büntetőjog*. Grill. Budapest, 1913. 108. p.; FINKEY FERENC: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Grill. Budapest, 1914. 84. p.; VÁMBÉRY RUSZTEM: *Büntetőjog I*. Grill. Budapest, 1918. 108. p.; ANGYAL PÁL: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Athenaeum. Budapest, 1920. 36. p.; FINKEY 1942, 47. p.; KOVÁCS 1968, 100. p.; KOVÁCS 1969, 58. p.; MEZEY 1989, 639. p.; MEZEY 1995, 150., 203. pp.; FINKEY FERENC: *A magyar büntetőperjogi tudomány háromszázados fejlődéstörténete 1619–1914*. A Jogászok a Kultúráért Alapítvány. Sátoraljaújhegy, 2000. 150. p.; MEZEY 2001, 106. p.; MEZEY 2004, 86. p.; KERÉKGYÁRTÓ GIZELLA: *A börtönügy reformja Horváth Boldizsár minisztersége idején*. Börtönügyi Szemle 2007/4. 60. p.; MEZEY 2007, 36. p.; MEZEY 2008, 91. p.; CIEGER 2009, 63. p.; BARNA 2013, 64. p.; BARNA 2015, 162. p.; MEZEY 2016, 192. p.; MEZEY 2017, 510. p.

¹⁷ CSATSKÓ 1869b, 7–8. pp., feljegyzés 1870. július 18.; CSATSKÓ IMRE: *Jelentése büntetőtörvénykönyvi javaslatának bemutatásakor*. Jogtudományi Közlöny 1868/19, 149–150. pp..

¹⁸ *Az 1843-ik évi bünt. törv. könyvi javaslat revidiójáról*. Jogtudományi Közlöny 1868/33. 268. p.

¹⁹ CSATSKÓ 1869b, 1., 15. pp., feljegyzés 1870. július 18.

²⁰ PAULER 1876, 11. p.; FAYER 1894, 259. p.; FINKEY 1914, 84. p.; FINKEY 1942, 47. p.; KOVÁCS 1968, 100. p.; KOVÁCS 1969, 58. p.; FINKEY 2000, 150. p.; BARNA 2013, 64. p.; BARNA 2015, 163. p.; MEZEY 2016, 192. p.; MEZEY 2017, 510. p.

²¹ *IM jelentés* 1874, 624. p.; *IM beszámoló* 1874, 30. p.; MEZEY 2007, 36. p.; MEZEY 2008, 91. p.; MEZEY 2017, 510. p.

²² Tizenharmadik akadémiai ülés, összes ülés 1872. márcz. 26-án. A Magyar Tudományos Akadémia Értesítője 1872/6. 108. p.; (B-Y): *Akadémiai levelek X*. Fővárosi Lapok 1872/71, 307. p.

²³ MTA KIK Kéziratár Jogt. Általános 2-r. 99. sz. Dr. CSATSKÓ IMRE: *Az anyagi büntető törvény könyv javaslatának általános része indokolással együtt. A m. k. igazságügyi Ministeriumnak megbízása folytán 1868-ban ké-*

móban – az anyagban található levelek dátumozása szerint 1873 után átadott – teljes anyag. Saját kezű – szakirodalmi és kodifikációs hivatkozással ellátott – jegyzetek, a teljes büntető törvénykönyv tervezete *Csatskó* javításaival és kiegészítéseivel, valamint az általános rész indokolásának kézírata is fellelhető.²⁴

II. Általános jellemzők

A teljes anyagi jogi javaslat kézírata feltehetőleg a minisztérium számára leadott szöveg „korrektúra-változata” lehet, egy rutinos írnok munkája, amelybe *Csatskó* utólag írta be a szakaszszámokat és a tartalomjegyzékbe az oldalszámokat. Emellett a szerkesztő az egyes tényállásoknál utalt az 1843. évi javaslat 1867-es – mindeddig ismeretlen szövegű – átdolgozott rendelkezéseire. Néhol kisebb javításokat is eszközölt (új cím besúrása), helyenként pedig ceruzával korrigálta a szöveget.²⁵ A rendelkezések sorrendje nem egyezik meg a szakaszok számozásával, *Csatskó* később megváltoztatta egyes fejezetek elhelyezését, így került át a csalás (411–420. §) és a hitelezők jogtalan megkárosítása (421–429. §) a hamisítás (216–235. §) és a hamis tanúskodás (236–245. §) közül a zsarolás (405–410. §) és a pártolás (orgazdaság) (430–432. §) közé. A párviadal (360–375. §) eredetileg az erőszakos nemi közöszlenség (290–298. §) és gyilkosság, szándékos emberölés (299–305. §) között volt, csak utólag került a személyes szabadság elleni büntettek (342–359. §) és a lopás (376–393. §) közé.

A tervezet az 1. § szóhasználata szerint csak büntetteket tartalmaz, azonban a tartalomjegyzékbe *Csatskó* utólag beszúrt egy „rendőri esetek” címet a 335–341. § elé, de az itt előforduló cselekményeket nem nevezte vétségnek. Összességében így az átdolgozás megtartja a korábbi bichotom rendszert, de nem viszi következetesen végig. A közbeszúrással a szerző megtörte a szabályozás logikáját is, ugyanis ténylegesen csak a 335–338. §-ban szerepelnek rendészeti jellegű tényállások, a többi rendelkezés a testi sértés általános szabályaihoz tartozik, vagy olyan cselekmény, amelynél az életveszély előidézése az elkövető célja, és a büntetés mértéke is inkább az élet elleni cselekményeknél meghatározottakkal egyezik meg (341. §).

Csatskó teljesen átstrukturálta a különös részt (9–49. fejezet), a *Deák*-féle javaslatétól²⁶ alapvetően eltérő koncepció alapján határozta meg az egyes bűncselekmények sorrendjét. A szerző – az új tendenciáknak megfelelően – az állam elleni bűncselekményekkel kezdte. Ezt követték a közrend és közbizalom elleni bűncselekmények, a rágalmozás és becsületsértés, a család és házasság elleni cselekmények, a nemi bűncselekmények, az élet és testi épség elleni bűncselekmények, a személyes szabadság elleni büntettek, a párviadal, a vagyon elleni cselekmények nagyon vegyesen, majd a közveszélyes cselekmények (pl. vízáradás okozása), a végére kerültek a hivatali büntettek.

Az emberi életet és a testi épséget támadó bűncselekmények két jól körülhatárolható csoportra bonthatóak, a klasszikus ölési cselekmények és a testi épség elleni kriminális

szította. Könyomat, 2-r. 101 lev. hajl. papírk. Csatskó Imrének néhány megjegyzésével, a címet is ő írta. Az általános rész (CSATSKÓ 1868a) és az indoklás (CSATSKÓ 1868b) külön arab számmal oldalszámozott.

²⁴ CSATSKÓ 1869.

²⁵ CSATSKÓ 1869b, 4rv., 5r. pp.

²⁶ BATÓ 2012, 76–80. pp.

magatartások mellett azok a büntetendő cselekmények is ide sorolhatóak, amelyek minősített eseteinek másodlagos jogi tárgyaként azonosítható az emberi élet vagy a testi épség és egészség. A tervezetben mindkét megoldás megfigyelhető, így az elemzés kiterjed a párviadalra, az erőszakos nemi közösülésre, a rablásra, a gyújtogatásra és a vízáradás általi károsításra is. *Csatskó* az élet elleni büntetteket négy kategóriába rendezte, a gyilkosság és az emberölés mellett itt kívánta szabályozni a csecsemőgyilkosságot, a magzatelhajtást, valamint a gyermekek és gyámoltalan személyek kitevésését is. Külön fejezetben helyezte el a testi sértéseket, és elkülönítve szabályozta verekezésben okozott bántalmakat és sértéseket.²⁷

III. Szabályozási rendszer

A tervezet megtartja a *Deák*-féle javaslat két jellegzetességét: a két elemre épülő emberölés felfogást²⁸ és a verekezés külön szabályozását.²⁹ Szakított viszont *Csatskó* az 1843-as javaslat két legellentmondásosabb rendelkezésével, így nem szerepel a *dies fatales* (kritikus napok), vagyis a szándékos ölési cselekmények és a testi sértés elhatárolásánál egy bizonyos idő elteltének figyelembe vétele.³⁰ A *Deák*-féle javaslat a praeterintentionalis cselekmények kapcsán az általános részben a halmazat koncepciót (44. §) a különös részben viszont összefoglalt tényállást (123. §) alkalmaz.³¹ *Csatskó* egy teljesen új megoldást választott, az egykori 44. §-t kiiktatta és a szándékon túli eredményért való felelősséget a bűnösségi elvre alapítva leszögezte, hogy ha a bűncselekményből „sérelem következett és a tettesnek a 66^k. § értelmében szándékosságul be nem számítható, az mint vétkességből eredett tekintendő, ha a vétkességnek kellékei jelen vannak” (69. §).³² Az 1843-as javaslat szerkesztői több esetben a minősített esettel kezdték az adott fejezetet és az alapesetet a végén helyezték el,³³ *Csatskó* is követte ezt a nem letisztult jogszabály-szerkesztési gyakorlatot.

²⁷ Elemzésre kerülő rendelkezések: 29. fejezet Az erőszakos nemi közösülésről – 290–299. §; 30. fejezet Az élet elleni büntettekről a) gyilkosságról és emberölésről – 299–30[5]. §, 315–318. § b) csecsemőgyilkosságról – 306–308. § c) méhmagzat-elhajtásról – 309–311. § d) gyermekeknek és más gyámoltalan személyeknek kitevéséről – 312–314. §; 31. fejezet A testi sértésekről – 319–326. §; 32. fejezet A verekezés közbeni bántalomról és sértésről – 327–334. §; 34. fejezet A párviadalról – 360–375. §; 37. fejezet A rablásról – 400–404. §; 45. fejezet A gyújtogatásról – 451–458. §; 46. fejezet A vízáradás általi károsításról – 459–463. §. CSATSKÓ 1869b, 105–131., 149–150., 161–165. pp. A továbbiakban – terjedelmi korlátok miatt – a tervezet egyes rendelkezéseire a szakaszszámmra utalással történik hivatkozás.

²⁸ BATÓ 2012, 187–188. pp.

²⁹ BATÓ 2012, 78. p.

³⁰ BATÓ 2012, 139., 141. pp.; BATÓ SZILVIA: *A szándékon túli eredményért való felelősség az 1843. évi büntetőjogi javaslatban*. FORVM Acta Juridica et Politica 2016/1. 42.. p.; „ad 116k. §. E § elmaradása, mint felesleges” Csatskó 1869a, XVc. p.

³¹ BATÓ 2016, 44–45. pp.

³² BATÓ, SZILVIA: *Ein Element der Strafrechtskodifikation in Ungarn: dolus und culpa vor 1880*. In: Homoki-Nagy, Mária – Varga, Norbert (ed.): *Codification achievements and failures in the 19th-20th century*. University of Szeged, 2018, 39–40. pp.; CSATSKÓ 1868a, 18–19. pp.; CSATSKÓ 1868b, 60–61. pp.

³³ BATÓ 2012, 76–77. pp.

1. Alapesetek

Az ölési cselekményeken belül *Csatskó* három alapesetet különböztetett meg, a gyilkosságot (300. §, 18 évig rabság), a szándékos emberölést (301. §, 12 évig rabság) és a vétkes emberölést (315. §, fogság 2 évig).

A méhmagzat-elhajtás két alapesetet fog át, az anya által elkövetett változat (309. §, 4 évig rabság), amelyhez a bűnsegédi magatartás is társul, mellett az anya tudta vagy beleegyezése nélkül bárki más által megvalósított elhajtás (311. § 20 évig rabság) szerepel. Új elem az üzletképpen gyermek elhajtás tényállása (310. §, 12 évig rabság), amely a legalább két alkalommal magzatelhajtó szerek használatából történő szolgáltatását rendeli büntetni.

A gyermek vagy gyámoltalan személy kitevése fejezetben három alapesetet határoz meg a tervezet, bárki kitevéssel (312. § I. fordulat, 1 évig rabság) vagy a gondviselő elhagyással (312. § II. fordulat, 1 évig rabság) valósíthatja meg. Emellett büntetni rendeli azt az esetkört is, amelynél a kitevőn kívül bárki az által talált gyámoltalan személyt nem jelenti be a hatóságoknak és ebből sérülés következik be (314. § I. fordulat, 2 hónapig fogság). *Csatskó* – annak ellenére, hogy az élet elleni cselekmények között helyezte el – szakított az 1843-as javaslat megoldásával, amely a valódi gyermekkitétel mellett az ölési szándékkal történő kitételt vagy elhagyást is ebben a körben szabályozta.³⁴

Az 1843-as javaslat a testi sértéseknél az ölési cselekmények mintájára előre megfontolt és indulatos felgerjedésben elkövetett alaptényállásokat határozott meg.³⁵ *Csatskó* a megjegyzések szerint az előre megfontoltságot még megtartotta volna,³⁶ de a végleges szövegben már csak egy szándékos testi sértést (319. §, fogság 2 évig) és a vétkességből testében vagy egészségében megsértést (332. §, 1 évig fogság) helyezett el egy fejezetben belül. Azonban a testi épség elleni cselekmények szabályozása nem merül ki ebben a két alaptényállásban. A *Deák*-féle javaslat ellentmondásosan szabályozott mérgezés tényállását³⁷ a szerző teljesen átalakította és elhatárolta a gyilkosság minősített esetétől, így egyértelműen az elkövetés eszközére és módjára tekintettel állapított meg külön alaptényállást (334. § 1. bek., 10 évig rabság).

A verekedés közbeni bántalomról és sértésről címet viselő fejezetben kerül szabályozásra a korabeli büntetőjogi gondolkodás és a bizonyítási lehetőségek által nehezen kezelhető problémakör: a többek által okozott sértés. A fejezet két alaptényállást határoz meg, külön büntetni rendeli a verekedésben részvételt, ha súlyos sérelem vagy bántalom következett be (327. § II. fordulat, fogság 6 hóig). Ebben az esetben a tettes magatartása és az okozott sérülés között nincsen közvetlen okozati összefüggés, pontosabban nem lehet bizonyítani ezt. A másik alaptényállásnál azonban a tettesek együttesen okozták a megsértettnek az egészségére vagy a testi épségére nézve tetemes hátránynál, vagy hosszabb ideig tartó munkaképtelenségnél csekélyebb sérelmet (329. §, fogság 1 évig). Az 1843-as javaslat túl aprólékos és ellentmondásos szabályozása³⁸ helyett *Csatskó* új megoldást választott, a 330. §-ban szereplő rendelkezés szerint, ha a verekedésben

³⁴ BATÓ 2012, 78., 217–219. pp.

³⁵ BATÓ 2012, 78. p.

³⁶ CSATSKÓ 1869a, XVIIcd. pp.

³⁷ BATÓ 2012, 79., 198–200. pp.

³⁸ BATÓ 2012, 170. p.

résztevők egyéni felelőssége megállapítható az emberölés vagy a testi sértés elkövetésében, akkor azokat a tényállásokat kell alkalmazni. Ezzel tulajdonképpen egy szubszidiárius tényállássá alakította a *Deák*-féle javaslat bűncselekmény-komplexumát.

Rendőri esetek – utólag beillesztett – összefoglaló cím alatt öt tényállást fogalmazott meg *Csatskó*, azonban a ragadós betegség élet veszélyeztetésének célzatával terjesztés (341. § II. fordulat, 10 évig rabság) célzatossága miatt nem tekinthető ténylegesen ebbe a körbe tartozónak. Klasszikusan rendészeti jellegű viszont az a három tényállás, amely a gyógyítás rendjét védi. Nem tényállási elem az engedelem nélkül vagy tilalom ellenére gyógyítás, vagy szülésnél segítséget nyújtás (335. §, 1 hóig fogság) esetén a közvetlen életveszély. Ha orvos, seborvos, bába, gyógyszerész sürgős veszély esetén a segítséget megtagadja (336. §, pénzbüntetés 700 forintig), akkor is csak az absztrakt veszély kialakulása miatt rendeli a tervezet büntetni az elkövetőt. Ha a bába elmulaszt felhatalmazott segítőt hívni, és a gyermek vagy anya élete veszélyeztetik, illetve az anya vagy a gyermek életét veszti (337. §, 3 hóig fogság), azonban már a bekövetkezett eredményre tekintettel állapítja meg a büntetőjogi felelősséget. Tipikus kihágási szabályozási terület az építkezés szabályainak megszegése, a tervezet külön nevesíti, ha az építómester vagy építómunkás építómesterségnek általánosan elismert szabályai ellen cselekszik, és abból másokra nézve veszély támad (338. §, pénzbüntetés 500 forintig vagy 6 hóig fogság).

Az 1843. évi javaslat párviadalra vonatkozó rendelkezései teljesen eltértek a hazai szabályozási hagyományoktól, csak sérülés vagy halálos eredménye esetén – kevésbé súlyos sérülés esetén csak magánindítványra – rendelte büntetni az elkövetőt, a kihívást vagy párbajra kiállást nem kriminalizálta.³⁹ *Csatskó* az átdolgozással közelebb hozta a korábbi szabályozási megoldásokhoz a párviadalt, öt alaptényállást határozott meg. A kihívás és annak elfogadása (360. §, 6 hónapig fogság) már büntetendő, de a megkezdés előtti önkéntes elállás büntethetőséget kizáró ok. A szekundánsok tipikus bűnsegédi jellegű magatartása nem büntetendő, viszont külön tényállás a párviadalra kihívásra megbízás teljesítése (362. §, fogság 6 hóig). A párviadalra ingerlés (370. §, fogság 2 évig) büntetési tétele pedig súlyosabb, mint a párviadal alapesetéé. Először nyert szabályozást az ún. amerikai párbaj, amelyben az elkövetők abban egyeznek meg, hogy a sors döntse el, vajon közülük melyik fossza meg magát életétől vagy testi épségétől (372. § III. fordulat, 4 évig rabság). A párviadal elősegítését (375. §, fogság 2 hóig) is büntetendővé nyilvánítja a tervezet.

A *Deák*-féle javaslat két alaptényállása, az öngyilkosságban közreműködés és a szándékos öncsonkítás⁴⁰ hiányzik *Csatskó* tervezetéből, azonban a szerző ezeket a jegyzetekben még nem tekintette kiiktatandónak.⁴¹

2. Minősített esetek

Az élet és testi épség elleni cselekményeknél jellemző a minősített esetek nagy száma, ez a *Csatskó*-féle tervezetben is megfigyelhető.

³⁹ BATÓ 2012, 78–79. pp.; BATÓ 2013, 82., 99. pp.

⁴⁰ BATÓ 2012, 77., 79. pp.

⁴¹ CSATSKÓ 1869d, XVIc., XVIIIId. pp.

A két elemű emberölés-konceptióból adódóan a tervezet mind az előre megfontolt változathoz (gyilkosság), mind a szándékos emberöléshez kapcsol minősített eseteket. Sajátos módon a gyilkosság hét minősített esetét hamarabb szabályozza, mint az alaptényállást, valamennyi esetben holtig tartó rabsággal rendeli büntetni az elkövetőt. A passzív alany jellegzetességére tekintettel a rokongyilkosság (299. § I. fordulat), az elkövetés motívuma alapján a haszonvágyból (299. § II. fordulat), az elkövetés módja miatt az orozva (299. § II. fordulat) és a kegyetlenséggel (299. § III. fordulat), az elkövetési mód és az eszköz alapján pedig a méreggel (299. § II. fordulat) elkövetett gyilkosságot különböztet meg. Minősített eset, ha több ember fosztatott meg életétől (299. § IV. fordulat), valamint ha az elkövető gyilkosságért már büntetve volt (299. § V. fordulat). Hiányzik viszont az 1843-as javaslatban szereplő bérgyilkosság.⁴²

A szándékos emberöléshez hat – részben egymással kombinálható – minősített eset tartozik. A rokon sérelmére megvalósított ölés (301. § II. fordulat, 20 évig rabság) nemcsak önálló minősített eset, hanem kapcsolódhat a rabláskor (302. § I. fordulat, 18 évig rabság), a kegyetlenséggel (302. § II. fordulat, 18 évig rabság) és a több emberen (302. § III. fordulat, 18 évig rabság) elkövetett szándékos emberöléshez is, ekkor 22 év rabsággal büntetendő. Súlyosabban minősül, ha a tettes valami büntettnék véghezvitelénél a végre öl, hogy az annak végbevitelét gátló akadályokat eltávolítsa (305. § I. fordulat, holtig tartó rabság), valamint ha valami büntettnék véghezvitelénél a végre, hogy magát az tettenéréskor elfogatástól megszabadítsa (305. § II. fordulat, holtig tartó rabság). Ez utóbbi két minősítő körülmény még nem szerepelt az 1843-as javaslatban.

A magzatelhajtás második alapesetéhez – az anya tudta és beleegyezése ellenére elkövetett elhajtás – tartozó minősített eset, ha a beavatkozás a terhes nő halálát okozza (311. § 2. mondat, holtig tartó rabság). Az eredményre ebben az esetben nem terjedhet ki az elkövető szándéka, a büntetési tétele mégis a több emberen elkövetett gyilkosságéval azonos.

A gyermek vagy gyámoltalan személy kitévése három alaptényállásához a kitévéssel vagy elhagyással okozott eredmény képezi a minősítés alapját. A bárki által kitévéssel vagy a gondviselő által elhagyással elkövetett cselekmény által okozott sérülés (312. § 2. mondat, I. fordulat, 4 évig rabság) vagy halál (312. § 2. mondat, II. fordulat, 8 évig rabság) bekövetkezése mellett külön minősített eset, ha a passzív alany nem található (313. §, 3 évig rabság). A harmadik alapesethez csak a halálos eredmény kapcsolódik minősített esetként (314. § II. fordulat, 6 hónapig fogság). Ellentétben a *Deák*-féle javaslattal⁴³ a minősítési rendszerében sincsen utalás a kitett személy halálára kiterjedő szándékra, de a jegyzetekben *Csatskó* még nem vetette el teljesen.⁴⁴

A vétkes emberöléshez kapcsolódó egyetlen minősített esetnél az elkövető elővigyázatára különösen kötelezett (315. §, 2 évig fogság és hivatástól eltiltás).

A szándékos testi sértés alapesetét *Csatskó* negatív meghatározással állapította meg, minden olyan bántalmat vagy testi sérelmet okozó magatartást ide sorolt, amely nem tartozik a következő szakaszok alá. A büntetési tételek részben relatív meghatározása miatt bonyolult minősítési rendszert tartalmaz a tervezet, összesen 21 kombináció képzelhető el. Az alaptényálláshoz kapcsolódó 8 minősítő körülményből az egyik kizárólag a passzív alany személyes tulajdonságához kapcsolódik, politikai testületnek vagy köz-

⁴² BATÓ 2012, 79. p.

⁴³ BATÓ 2012, 219. p.

⁴⁴ CSATSKÓ 1869a, XVIIIc. p.

hatóságnak tagja, köztisztviselője, vallás szolga, fegyveres hatalom tagja, esküdtbíró, tanú, vagy szakértő ellen, hivatása gyakorlása közben vagy arra tekintettel követhető el (323. §, 3 évig fogság). Mivel a tervezet összeállítója pontosan meghatározta a büntetési tételt, csak az alapesethez kapcsolódhat, így nem kombinálható a sérülés nagyságához igazodó minősítő körülményekkel. Minősítő körülmény a hivatásbeli kötelezettség áthágása (339. § 1. bek., hivatástól eltiltás), amely azonban minden más minősített esethez kapcsolódhat. Részben a passzív alany (vérbeli szülő, nagyszülő) és az elkövető közötti viszony, részben a sértett tulajdonsága (terhes nő) alapján határozza meg a harmadik minősítő körülményt (321. §, kétannyi, mintha máson követte volna el). Az elkövetés módja szerint minősített eset, ha nagy kegyetlenség használtatott (325. § II. fordulat, 10 évig rabság). A testi épség elleni cselekmények minősítési rendszere tipikusan a bekövetkezett sérülés nagyságához igazodik, így Csatskó megkülönböztetett tetemes hátrányt vagy hosszabb ideig tartó munkaképtelenséget okozó (324. §, 2 évig rabság), csonkolásos sérülést, vagy szavától, látásától, nemző tehetségétől, munka-képességtől végkép megfosztást, illetve elmebetegséget okozó (325. § I. fordulat, 10 évig rabság), valamint halálos eredménnyel járó testi sértést (326. §, 15 évig rabság).

A vétkes testi sértés minősített esete a hivatásbeli kötelezettség áthágásával valószínűsíthető meg (339. § 2. bek., hivatástól eltiltás).

A verekezésben részvétel minősített esete, ha a verekezésben valaki megöletetett (327. § I. fordulat, 2 évig fogság).

A verekezésben együttesen okozott testi sértés minősített esetei visszahivatkoznak a szándékos testi sértésre: tetemes hátrány vagy hosszabb ideig tartó munkaképtelenség (328. § III. fordulat, 2 évig rabság), a sértett megcsonkított, vagy szavától, látásától, nemző tehetségétől, munka-képességtől végkép megfosztott, vagy elmebetegségbe ejtetett (328. § II. fordulat, 10 évig rabság), nagy kegyetlenség használtatott (328. § II. fordulat, 10 évig rabság) vagy halált okozott (328. § I. fordulat, 10 évig rabság).

A mérgezéshez két minősített eset tartozik, a maradandó fogyatékoságot (334. § 2. bek., 20 évig rabság) és a halált (334. § 3. bek., holtig tartó rabság) okozó.

A ragadós betegség terjesztésének minősítő körülménye emberhalál bekövetkezése (341. § I. fordulat, 20 évig rabság).

Az elsődlegesen más jogi tárgyat védő erőszakos elkövetési módot magukban foglaló tényállások esetében a minősített esetek egy része az okozott sérülésekhez igazodik. Az erőszakos nemi közöszlész súlyosabban minősül, ha a használt erőszak miatt valaki egészségében vagy testében sérelmet szenvedett (295. § I. fordulat), a büntetési tételt a sérülésnek megfelelő testi sértés büntetési tételével rendeli emelni. Ha azonban a használt erőszak miatt valakinek halála következett be (295. § II. fordulat), akkor a rabság életfogytig is kiterjeszthető.

A rabláshoz három élet és testi épség elleni támadást megvalósító minősített eset kapcsolódik: valakinek tetemes bántalmazása vagy testi sérelme (401. § 4.) pont, 15 évig rabság), ha a rablásnál valaki kínoztatott, megcsonkított, szavától, látásától, hallásától, nemző tehetségétől megfosztott vagy elmebetegségbe ejtetett (402. § 2.) pont, 20 évig rabság) és valakinek a halála (402. § 2. mondat, rabság élethosszáig). A halálos eredmény minősítő körülményként azonban ütközni látszik a gyilkosság (haszonvágýból 299. § II. fordulat) és a szándékos emberölés (rabláskor 302. § I. fordulat) minősített eseteivel.

A szándékos gyújtogatás alaptényállásának jogi tárgya nem az emberi élet, hanem mások vagyonának az épsége, azonban az egyik minősített esetében emberi tartózkodásra szolgáló és feltételezhetően használatban lévő épületek felgyújtásával emberi élet is veszélybe kerül (451. § I. fordulat, rabság 20 évig). Amennyiben a gyújtogatás következtében ember vesztette életét (451. § II. fordulat), akkor az elkövető életfogytig tartó rabsággal büntethető.

A hanyagságból gyújtáshoz kapcsolódó minősített eset, ha életét vesztette valaki (454. § II. fordulat, 2 év fogság).

A vízáradás szándékos okozása jogi tárgya alapján vagyon elleni cselekmény, ezért minősítő körülmény a mások életére nézve veszélyes vízáradás okozása (459. § I. fordulat, 20 évig rabság). Életfogytig tartó rabsággal büntethető viszont az elkövető, ha az árvíz következtében ember is életét vesztette (459. § II. fordulat).

Minősítő körülmény a vízáradás vétkes okozásánál a halálos eredmény bekövetkezése (463. § II. fordulata, 2 évig fogság).

A párviadal minősítési rendszerének jellemzője, hogy minősítő körülmény, ha a felek megegyezése szerint a párviadal arra volt irányozva, hogy egyikük életét veszítse. Ha nem történik sérülés, akkor (361. §) 2 évig terjedő fogsággal büntethető, ha az elkövető ilyen feltételek mellett megöli a másikat (365. §), akkor 20 évig terjedő fogság a büntetési tétel. Külön minősítő körülmény, ha a párbajra segédek és orvos nélkül került sor, sérülésnél és halálos eredménynél is a büntetés a felével súlyosítható, de legfeljebb 20 év fogságig terjedhet (366. §). Párhuzamosan ezzel az okozott eredmény szerint is minősül a párviadal, sérülés (364. § 1. bek., fogság 5 évig) és halálos eredmény (364. § 2. bek., 12 évi fogság) képzelhető el. Ha a sérülés vagy a halálos eredmény a párviadal szabályainak szándékos áthágásával történt, akkor a tettes magatartását a testi sértés vagy az emberölés általános szabályai szerint kell megítélni (367. §).

Az amerikai párbaj minősített esete testi sérelemmel vagy egészségháborítással járt (372. § II. fordulat, rabság 8 évig) vagy halál következett be (372. § I. fordulat, 12 évig rabság).

A párviadal elősegítését megvalósító vendéglős pedig üzletétől ideiglenesen megfosztható (375. §).

3. Privilegizált esetek

A Csatskó-féle tervezet – az 1843-as javaslattal megegyezően⁴⁵ – a csecsemőgyilkosságot privilegizált esetnek tekinti, azonban nem lehet eldönteni, hogy a szándékos emberöléshez vagy a gyilkossághoz kapcsolódik. Önálló tettese kizárólag az anya lehet, passzív alanya a házasságon kívül nemzett gyermeke (306. §, 4 évig rabság). Büntetendő minden olyan magatartás is, amellyel az anya olyan helyzetbe hozza magát, hogy a szülésnél ne legyen segítsége és a gyermek meghal (308. §, 2 évig rabság).

A szándékos emberöléshez tartozó privilegizált eset a passzív alany bántalmazó vagy súlyos sérülést okozó magatartása folytán hirtelen felindulásban megvalósított ölés (304. §, 8 évig rabság).

⁴⁵ BATÓ 2012, 80. p.

A hirtelen felindulás a szándékos testi sértéshez is kapcsolódik minősített esetként, súlyos bántalmazás vagy testi sértés (331. § II. fordulat, 5 évig fogság), tetemes bántalmazás vagy sértés (331. § III. fordulat, 1 évig fogság) és halálos eredmény bekövetkezése esetén (331. § I. fordulat, 8 évig fogság) is érvényesül.

A tervezetben nem szerepel az 1843. évi javaslat által szabályozott kívánságra ölés,⁴⁶ pedig *Csatskó* a jegyzeteiben még nem jelölte egyértelműen elvetendőnek.⁴⁷

4. Súlyosító és enyhítő körülmények

Az átdolgozás az élet és testi épség elleni cselekmények vonatkozásában összesen egy súlyosító körülményt és egy enyhítő körülményt határoz meg. A párviadal elkövetői közül szigorúbban kell büntetni azt, aki a viselete által a kihívásra, vagy a feltételek (szabályok) súlyosítására, vagy a bekövetkezett sérelemre okot adott (371. §).

Korlátlan enyhítési lehetőséget biztosít a tervezet a testi sértésnél, ha a sértett azonnal viszonozza a támadást (320. §).

Összegzés

Csatskó Imre 1869-re elkészített tervezete az élet és testi épség elleni cselekmények vonatkozásában több ponton eltér az alapját képező 1843. évi javaslatától. Új tényállás került be (üzletképpen magzatelhajtás), kimaradtak egyes büntettek (kívánságra ölés, öngyilkosságban közreműködés, szándékos öncsonkítás) vagy minősített esetek (pl. bér-gyilkosság), emellett absztraktabb és pontosabb megfogalmazást kapott több bűncselekmény (verekedés, gyermek vagy gyámoltalan személy kitétele, párviadal). Korszerű dogmatikai megoldásokat alkalmazott a praeterintentionalis cselekményeknél és az okozati összefüggésnél. Megtartott a szerző néhány elemet a *Deák*-féle javaslat következetlenségeiből (pl. fordított sorrend a minősített esetek szabályozásánál), de összességében korrigálta az 1843-as javaslat legiszlációs hibáit.

⁴⁶ BATÓ 2012, 80. p.

⁴⁷ CSATSKÓ 1869a, XVIc. p.

SZILVIA BATÓ

„WEGEN DER VERWENDETEN GEWALT IST IRGENDWER GETÖTET”
DIE STRAFTATEN GEGEN DAS LEBEN UND DIE KÖRPERLICHE IN-
TEGRITÄT IM ENTWURF VON IMRE CSATSKÓ (1868–1869)

(Zusammenfassung)

Unmittelbar nach dem Ausgleich (1867) berief der Justizminister eine Kommission zur Vorbereitung der Justizreform ein, deren Aufgabe war, den Vorschlag von 1843 zu überarbeiten. Diese Aufgabe bekam Imre Csatskó (1804–1874), er beendete den Allgemeinen Teil des Entwurfs in April 1868 und den Besonderen Teil in November 1869. Diese Texte sind bisher für die Rechtshistoriker unbekannt, doch Csatskó schenkte sie der Akademie für Wissenschaften, in deren Bibliothek die Handschriften sich befinden. Der Verfasser basierte die Regelung der Straftaten gegen das Leben und die körperliche Integrität auf den früheren Vorschlag, aber verwarf er drei Tatbestände (die Euthanasie, die Beteiligung an einem Selbstmord, die vorsätzliche Selbstverletzung) und einzelnen Qualifikationen (zB. der Auftragsmord). Neuheit war die Regelung der geschäftsmäßigen Abtreibung. Csatskó neuregelte alle Straftaten, mit besonderen Rücksicht auf die Körperverletzung im Raufhandel, die Weglegung eines Kindes oder einer hilflosen Person und den Zweikampf. Der Verfasser korrigierte nicht nur die widersprüchliche Regelung der Präterintentionalität, sondern auch die mehrer Fehler und Inkonsistenz des Vorschlags von 1843.

THOMAS GERGEN*

Mennyiben köti az örökösöket a post mortem szerzői jog a német jog szerint?

I. A szerzői jogutódlás helyzete

A német szerzői jog a személyhez fűződő és vagyoni jogok egységességét vallja, s ez nem csak a szerzői jog egészére, hanem a szerzőt megillető személyhez fűződő jogok egyes jogosultságaira és a felhasználási jogokra is egyaránt vonatkozik. Éppen ezért – hasonlóan az általános személyiségi joghoz – alapvetően nem száll át (§ 29 Abs. 1 Urheberrechtsgesetz).¹ Ugyan a § 28 Abs. 1 UrhG lehetővé teszi a szerzői jog öröklhetőségét, ez azonban az § 7 UrhG alapján a szerzőt megillető szerzőséghez való jogra nem vonatkozik, mert a szerző mindig a szerzői mű alkotója marad. Ha az egyes szerzői felhasználási jogok gyakorlására harmadik személy(ek) jogot szereztek (§§ 29 Abs. 2, 31 ff. UrhG), a szerzői jog teljes egészéért a szerzőt illeti meg. Ha a szerző harmadik személynek felhasználási jogot enged szerzői művére nézve, az az örökösökkel szemben is hatályos. A szerző örököse mind természetes, mind pedig jogi személy egyaránt lehet (§§ 1922 ff. BGB). A szerző a halálát követő 70 évig védelemben részesülő (§ 64 Urh) szerzői jogáról teljes egészében végrendelkezhet (§ 29 Abs. 1 HS 2 URHG), amennyiben a törvény másként nem rendelkezik (§ 30 UrhG). A jogszerző örökös a szerző jogutódjaként a szerzői jogról halála esetére rendelkezhet. A szerzői jogi felhasználási jogok öröklés útján való átszállása terjedelmének meghatározásához a Landgericht Mannheim ítélete nyújt segítséget.² A bíróság megerősítette, hogy a szerzőnek „(...) az összes írásbeli hagyatékot, beleértve a leveleket is (...) szabad rendelkezésére bízom” tartalmú végrendeleti rendelkezése a szerző valamennyi művére vonatkozó felhasználási jog átszállását eredményezte. Ebbe a körbe tartoznak a kiadott könyvek és más szövegek, mint például az újságcikkek is.

* Univ.-Professor Dr. Dr., Professor für Internationales und Vergleichendes Zivil- und Wirtschaftsrecht mit Immaterialgüterrecht / Recht des Geistigen Eigentums, Eufom European University For Economics & Management (Luxembourg)

¹ Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz, (Továbbiakban: UrhG).

² Urteil des Landgerichts Mannheim vom 26. Juli 1991 – 7 O 85/91; ZUM (= Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht) 4 (1992), pp. 205–207.

A szerzői jog örökölhetőségére vonatkozó szabály nem vonatkozik a § 2 UrhG³ szerinti valamennyi szerzői műre, így például ha és amennyiben a computer program megalkotására munkajogi jogviszony keretében kerül sor, úgy a vagyoni jogok a munkáltatót illetik (§ 69b Abs. 1 UrhG), a személyhez fűződő jogok a szerzőt.⁴ Az előadóművész vagyoni jogai alapvetően teljes terjedelemben átruházhatóak (§ 79 UrhG), ezért korlátozás nélkül örökölhetők. A szerzőként való elismeréshez fűződő jog esetében (§ 74 UrhG) és a mű integritásához való jog (§ 75 UrhG) védelme során az előadóművész hozzátartozói javára kivételt tartalmaz a törvény. Más szomszédos jogok esetében hiányzik a szerzőt megillető személyhez fűződő jogi komponens. Mivel ezek a jogok teljes terjedelemben átruházhatóak, a BGB öröklésre vonatkozó általános szabályai alkalmazhatóak, amennyiben ezen jogok jogosultja öröklési képességgel bíró természetes személy.⁵

II. A szerzői jog örökölhetősége és azok személyiségi joggal való összefüggése

A § 28 Abs. 1 UrhG értelme és célja a szerzői jog teljességének örökösökre való átszállásának lehetővé tétele, ugyanis a szerzői jog alapvetően élők között nem ruházható át, csupán egyes felhasználási jogok vonatkozásában engedhető meg (§ 29 Abs. 2 UrhG). A „Der Blaue Engel” döntés⁶ óta a személyiségi jog egy örökíthető, vagyoni értékkel bíró „vonatkozással” bír.

A § 22 Satz 3 Kunsturhebergesetz⁷ alapján 10 éves post mortem védelmet élvező és az ábrázolt hozzátartozói – és nem az örökösei – által gyakorolható képmáshoz való jog körébe tartozik az ún. „halotti maszk” is. Ez játszott alapvető szerepet a Reichsgericht VI. Zivilsenat-jának 1899. december 28. napján meghozott ún. *Bismarck*-ítéletében.⁸ Az ítéleti tényállás szerint az alperesi fotográfusok *Bismarck* kancellár halálát követő este jogellenesen, annak gyermekei akarata ellenére behatoltak abba a szobába, amelyben *Bismarck* halott teste feküdt. A fotográfusok magnézium fénynél készítették egy felvételt *Bismarck* holttestéről és a szoba egy részéről. A fotográfusokat a Landgericht Ham-

³ § 2 UrhG Geschützte Werke

(1) Zu den geschützten Werken der Literatur, Wissenschaft und Kunst gehören insbesondere:

1. Sprachwerke, wie Schriftwerke, Reden und Computerprogramme;
2. Werke der Musik;
3. pantomimische Werke einschließlich der Werke der Tanzkunst;
4. Werke der bildenden Künste einschließlich der Werke der Baukunst und der angewandten Kunst und Entwürfe solcher Werke;
5. Lichtbildwerke einschließlich der Werke, die ähnlich wie Lichtbildwerke geschaffen werden;
6. Filmwerke einschließlich der Werke, die ähnlich wie Filmwerke geschaffen werden;
7. Darstellungen wissenschaftlicher oder technischer Art, wie Zeichnungen, Pläne, Karten, Skizzen, Tabellen und plastische Darstellungen.

(2) Werke im Sinne dieses Gesetzes sind nur persönliche geistige Schöpfungen.

⁴ HABERSTUMPF, HELMUT: *Der urheberrechtliche Schutz von Computerprogrammen*. In: Lehmann, Michael (szerk.): Rechtsschutz und Verwertung von Computerprogrammen. Otto Schmidt Kiadó. Köln, 2. kiadás. 127. p.; DREIER, THOMAS – SCHULZE, GERNOT: *Urheberrechtsgesetz: Urheberrechtswahrnehmungsgesetz. Kunsturhebergesetz – Kommentar*. C.H. Beck München, 2004. vor § 28, Rdnr.2.

⁵ DREIER – SCHULZE, vor § 28, Rdnr.3.

⁶ BVerfG, 22.08.2006 – 1 BvR 1168/04.

⁷ Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie (Továbbiakban: KUG)

⁸ RGZ 45, 170.

burg kártérítés fizetésére kötelezte, miután *Bismarck* gyermekei keresetet terjesztettek elő. A fotográfusoknak a negatívokat, lemezeket, valamennyi reprodukciót és mindazt, ami ahhoz tartozott, meg kellett semmisíteniük. Ugyanez az ítélet megtiltotta mindkét fotográfusnak a sikeres megsemmisítésig a negatívumok, lemezek fényképfelvétel terjesztése céljából való felhasználását, s azt, hogy a felvételek bármilyen formában is közzétételre kerüljenek. Az alperesek fellebbezése és felülvizsgálati kérelme elutasításra került. Érdekes ugyanakkor az a jogalap, amit a Reichsgericht még a BGB hatálybalépése előtt alkalmazott, ugyanis sem a Hamburgi Statútum, sem a Sachsenspiegel, sem pedig partikuláris törvény nem tartalmazott megfelelő normát. A Reichsgericht a *ius commune* alapján döntött, amely a római jog recepciója következtében Németországban apránként, az *usus modernus pandectarum* közvetítése által nyert alkalmazást. A bíróság megállapította, hogy a fotográfusok birtokháborítás útján a felperesek akarata ellenére hatoltak be a holttestet tartalmazó szobába, megsértve ezáltal az ún. „Hausrecht”-et.

A „Marlene Dietrich” ítéletével⁹ és a „Der Blaue Engel” döntésével a német legfőbb bírói fórum, a Bundesgerichtshof (Továbbiakban: BGH) világossá tette, a személyiségi jog örökölhető vagyoni értékű vonatkozásokkal/összetevőkkel bír. Az ilyen vagyoni érdekek vétkes megsértése esetén a személyiségi jog hordozójának örököse kártérítés iránti igényt élhet.¹⁰ A döntés különösen azért fontos, mert a népszerű személyiségek haláluk utáni „kereskedelmi célzatú jelenléte” az elmúlt években hangsúlyozott jelentőséget nyert. Az egyedüli út ahhoz, hogy a személyiség effektív védelmet nyerjen, a kommersziális személyiségi jogot érintő jogosulatlan beavatkozás miatt kártérítés iránti igény biztosítása. Az örökös kártérítés iránti igény illeti meg, ha annak érvényesítése az elhunyt valós, vagy vélhető akaratának megfelel.¹¹ A post mortem személyiségi jog védelme körében annak eszmei, ideális érdekeit sértő magatartás esetén cáfolat, abbahagyás és ún. Geldentschädigung iránti igényt csak az elhunyt közeli hozzátartozói érvényesíthetnek, s nem annak örökösei. Vagyoni érdekek sérelme esetén igényérvényesítési jogosultsággal kizárólag az örökösök bírnak. A képmáshoz való jog esetében a § 22 Satz 3 und Satz 4 KUG-ban kifejezetten törvényileg került megállapításra, hogy csak az elhunyt közeli hozzátartozói jogosultak igényérvényesítésre. A BGH döntése szerint az örökösök a post mortem személyiségi jogok vagyoni értékű vonatkozásai védelme érdekében mindaddig érvényesíthetnek igényt, ameddig a nem vagyoni vonatkozások védelmet élveznek.¹²

A § 22 Satz 3 KUG alapján a képmáshoz való jog védelmének időtartama az ábrázolt halálát követő 10 évre korlátozott. Ezzel szemben a post mortem személyiségi jog védelme alapvetően nem bír időbeli korláttal. A szerző halála utáni évek múltával az elhunytira való emlékezés elhalványul, az identitása megőrzésére irányuló érdek csökken.¹³ Ezáltal a védelem ideje függ a sérelem intenzitásától, az elhunyt ismertségi fokától. A post mortem vagyoni vonatkozású személyiségi jog védelmi idejét a BGH többnyire indirekt módon határozza meg a korábban az immateriális területen alkalmazott minta alapján arra hivatkozással, hogy a kommersziális használattal szembeni védelem

⁹ BGH, 01.12.1999-IZR 49/97.

¹⁰ MÜLLER, TOBIAS: *Vererblichkeit vermögenswerter Bestandteile des Persönlichkeitsrechts – die neueste Rechtsprechung des BGH zum postmortalen Persönlichkeitsrecht*. In.: GRUR 2003, 31. p.

¹¹ MÜLLER 2003, 32. p.

¹² BGHZ 143, 214. p.

¹³ BGHZ 107, 385. p. – Emil Nolde.

az ideális érdekek védelméből került levezetésre.¹⁴ A védelmi idő ily módon való meghatározásával szembeni legfőbb kifogás az, hogy túl körülményes és nem ritkán problematikus. Rendszerint bizonytalan, hogy a védelmi idő megállapítása során a sérelem mely intenzitása kerüljön értékelésre. Ez is jól mutatja, hogy egy merev védelmi idő meghatározása túl rugalmatlan. A BGH megoldása sokkal kívánatosabb.¹⁵

A § 22 KUG szerint a post mortem személyhez fűződő védelem korlátozott terjedelemben gyakorolható a közeli hozzátartozók által, akik nem kell, hogy örökösök legyenek. Ez a védelem ugyanakkor az idővel csökken, mialatt a szerzőt megillető személyhez fűződő jog a szerzői jogi védelmi idő tartamáig korlátlanul érvényesül.¹⁶ A szerzői személyhez fűződő jog – mint az általános személyiségi jog jogilag önálló megjelenési formája – ez esetben kivételt élvez. A szakirodalom szerint, miután a szerző halála után az évek múltával a műhöz kapcsolódó személyi és ideális érdekek kötőerejüket elvesztik, nem marad megfelelő tér a védelemre.¹⁷ Ezzel szemben a BGH az ún. Oberammergau Passionsspiele II ítéletében egyértelműsítette, figyelemmel kell lenni arra, hogy a szerző halálát követő évekkel, vagy évtizeddel a jelentős szerzői érdekek nem feltétlenül bírnak ugyanolyan súllyal, mint bírtak a szerző életében.¹⁸ A BGH ún. Oberammergau Passionsspiele II¹⁹ ítélete azon jogi vita végére tett pontot, amit az Oberammergaueri passiójátékok 1968-ban elhalálozott rendezőjének az örökösei indítottak Oberammergau gyülekezetével/közösségével szemben. A rendező a játékok számára 1930-ban új díszleteket készített, amelyek csaknem változatlanul 1970-ig felhasználásra kerültek. Az 1980-as előadás során a díszleteken változtatásokat eszközöltek, amelyek az örökösök szerzői jogainak sérelmét eredményezték, amiért is peres eljárást indítottak. A BGH 1985. november 28. napján meghozott döntésében a díszlet védelemben részesítéséből indult ki, a szerző beleegyezésétől függővé téve a változtatásokat.

Az irodalmi és a művészeti művek védelméről szóló 1886. szeptember 9-i Berni Egyezmény 1971. évi július hó 24. napján Párizsban felülvizsgált szövegének 6bis Cikk (2) bekezdése szerint a szerzőt megillető szerzőség elismeréséhez és a mű integritásához való jogok a szerző halálát követően legalább addig kell, hogy védelmet élvezzenek, ameddig a szerzőt megillető vagyoni jogi jogosultságok. Végül meg kell jegyezni, hogy öröklési szerződés útján a szerző még életében szerződéssel rendelkezhet az őt megillető szerzői jogról.²⁰

III. A végrendelet végrehajtása

Ha a jogutód a szerzőt megillető személyhez fűződő jogot is megörökli, úgy a szerzői jogi ideális/eszmei kérdésekben döntést hozhat és a szerző addigi döntéseitől is eltérhet. Ha a szerző ezt el akarja kerülni és jogutódját a szerzői döntésekhez kívánja kötni, úgy

¹⁴ BGHZ 143, 214. p. – Marlene Dietrich.

¹⁵ MÜLLER 2003, 34. p.

¹⁶ DREIER-SCHULZE, § 11, Rdnr.7.

¹⁷ WANDTKE, ARTUR-AXEL – BULLINGER, WINFRIED: *Praxiskommentar zum Urheberrecht*. Verlag C. H. Beck. München, 2002, vor §§ 12 ff., Rdnr.10.

¹⁸ BGH, Oberammergau Passionsspiele II, GRUR 1989, 106 (107).

¹⁹ BGH, Urteil vom 13. Oktober 1988 – I ZR 15/87 (OLG München). In: GRUR 1989, pp. 106–110.

²⁰ REHBINDER, MANFRED: *Die Familie im Urheberrecht*. ZUM 1986. p. 365. (368 f.).

végrendeleti úton kell megfelelő rendelkezést tennie. Az örökhagyó a szerzői jog gyakorlására végrendeleti végrehajtót jelölhet ki, így különösen egy hozzáértő, vagy vele bizalmas viszonyban álló személyt. Ezáltal a jogutódtól a szerzői jog gyakorlása, illetve a szerzői jog némely területe megvonásra kerül. A szerzőt megillető személyhez fűződő jog gyakorlásánál egyedi esetben az elhunyt szerző feltehető érdeke is figyelembe vételre kerülhet.²¹ A BGB alapján végrendeleti végrehajtó az örökhagyó halálát követő 30 évig kezelheti a hagyatékot.²² Mivel azonban a szerzői jog védelmi ideje ezen 30 éves időtartamot meghaladja, így a § 28 Abs. 2 S. 2 UrhG alapján a § 2210 BGB nem alkalmazható a végrendelet végrehajtása során, ha az a szerzői jogot érinti.

Az örökhagyó egy, vagy több végrendeleti végrehajtót is kijelölhet,²³ akiknek a tevékenysége időben korlátozott és művek, vagy pedig felhasználási területek szerint felosztott. A gyakorlatban többnyire egy végrendeleti végrehajtó kerül kijelölésre, aki a teljes szerzői jog felett rendelkezhet.²⁴ Ha a felhasználási jogok gyakorlása a védelmi idő tartamára egy kiadó, vagy más felhasználó számára engedélyezésre került, a végrendeleti végrehajtás alapvetően a bejövő pénzek és a kiadó aktivitásának a kontrolljára korlátozódik. Az örökös, mint a szerzőt megillető személyhez fűződő jogok jogosultja a végrendeleti végrehajtóval szemben felléphet, amennyiben az a joggyakorlása során a szerzői személyhez fűződő jogot súlyosan megsérti.²⁵ Ennek ellenére a BGH ún. Cosima Wagner döntése²⁶ óta ismert, hogy az örökös a végrendeleti végrehajtó akarata ellenére saját akaratát nem tudja érvényre juttatni. A konkrét ítéletben Cosima Wagner naplójának idő előtti, végrendeleti végrehajtó akarata ellenére való nyilvánosságra hozatala elutasításra került. Cosima Wagner, Richárd Wagner özvegye, fiát tette egyedüli örökösévé, ugyanakkor a naplóját még életében lányának Eva Chamberlaine-nek azzal a szándékkal adta át, hogy az gondoskodjék az indiszkrécióval és az illetéktelenekkel szembeni védelméről. Eva Chamberlaine végrendeletében tiltotta meg a naplók nyilvánosságra hozatalát, halálát követő 30 évig. Ennek ellenére fia örökösei igényt érvényesítettek akként, hogy a szerzői jog a hagyatékban bekövetkezett jogutódlás alapján átszállt rájuk és a szerzőt megillető személyhez fűződő jogok erejénél fogva a nyilvánosságra hozatal kérdésében való döntés őket illeti meg. A BGH a keresetet elutasította. A bíróság álláspontja szerint az öröklési jog elsősorban a vagyoni jogokra vonatkozik, amelyek természetük szerint különböznek a személyiségi jogoktól.

Habár az örökösök a szerzői jog jogosultjai lesznek és bizonyos feltételek alapján a szerzőt megillető személyhez fűződő jogot is érvényesíthetik, a szerzői jog monista teóriája alapján a vagyoni jogi érdekek mellett tartalmazza, fenntartja a Treuhänder az egyedüli „hatalmát” a mű fölött. Az örökösök az ő döntéseitől függenek.²⁷

²¹ SCHACK, HAIMO: *Das Persönlichkeitsrecht der Urheber und ausübenden Künstler nach dem Tode*. GRUR 1985. p. 352 (356); CLÉMENT, CHRISTOPH: *Urheberrecht und Erbrecht*. Baden-Baden, 1993. [Schriftenreihe des Archivs für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht (UFITA), Bd.114], 64–76. pp.; BGH, GRUR 1955, 201 (205)- Cosima Wagner.

²² § 2210 BGB

²³ §§ 2197 ff. BGB

²⁴ LG Mannheim, ZUM 1992, 205 (206). p.

²⁵ CLÉMENT 1993, 107. p.

²⁶ GRUR 1955, 201 (205). p.

²⁷ BGHZ 15, 249. p. 260 ff.

IV. A jogutódlás kérdésköre

Az örökösársak számára biztosított, hogy egyes örökrészeikről a másik javára lemondjanak, azokat egymás javára átruházzák. Így akár egyikőjük is megszerezheti a teljes irodalmi hagyatékot, vagy bizonyos felhasználási jogokat.²⁸ Az átszállásnak minden esetben az örökösársak körében kell megvalósulnia figyelemmel arra, hogy a szerzői jog nem örökösökre nem ruházható át. A szerzői jog a szerző valamennyi műve (így például a teljes irodalmi hagyaték), egyes művek, vagy műcsoportok kapcsán ruházható át. Emellett egyes felhasználási jogok is átruházhatóak. A német szerzői jogi törvény § 64 Abs. 1 alapján a szerzői művek post mortem auctoris 70 évvel a szerző halála után közkinccsé válnak, szabadon felhasználhatóak. Ez azt is jelenti, hogy a szerzői jog teljes egészében megszűnik. Ugyanakkor Németországban is követőkre talált az örökökévaló szerzői személyhez fűződő jog ideája, amit alapvetően arra hivatkozással nem támogatnak, hogy a post mortem személyiségvédelem nem tekinthető a műemlékgondozás egyik fajtájának, s azt nem szeretnék, ha a műemlékgondozás egyik fajtájává fajulna. Véleményüket arra alapítják, hogy a post mortem szerzői jogi, illetve személyiségi jogi védelemnek az elhunythoz kapcsolódó vonatkozásokat kell megóvnia, s gyakorlatilag alig képzelhető el olyan szituáció, amelyben a szerző halálát követő több mint 70 évvel bekövetkező esemény a szerző személyiségét oly módon sértené, ami életben léte esetére személyiségének szabad kibontakoztatását befolyásolná. E helyen az általános személyiségi jog bevonása a szerzői jogi védelmi idő vonatkozásában a német jogban kizárt, és nem csak a mű eltorzításával szemben, hanem a mű szerző akarata elleni örökös nyilvánosságra hozatalával szemben is.²⁹

Az 1966-os UrhG tette újra lehetővé, hogy az a tartományi kincstár, amelyhez a szerző halála pillanatában tartozott, újra örökös lehessen (§ 1936 BGB). Ennek a szabálynak a jelentősége abban látható, hogy a hagyatéki hitelezők kielégítése érdekében a jelentős értékkel bíró szerzői műveket többé már nem tudták elvonni.³⁰

V. Összegzés

Mint minden más hagyatéki tárgy esetén, az örökösök önállóan hozhatnak a hagyaték részét képező szerzői művel kapcsolatban döntéseket. Ez ugyanis nem csak az egyszerűség, a világosság és a jogbiztonság előnyét hordozza magában, hanem elvezet azon gondolati körhöz is, hogy az örökösök a örökhagyó szerzői jogállását a saját megítélésük szerint alakítják tovább. Nem szabad ugyanakkor a szerzői jogban is irányadó eszmei, „személyiségi jogi” jegyeket túlértékelni más hagyatéki tárgyakkal, mint például egy ingatlannal szemben. Mert ezeket is bizonyos idealizmus (eszmeiség) kapcsolja össze az örökhagyóval akkor például, ha élők között és halál esetére is meg akarja akadályozni az örökhagyó azt, hogy egy mezőgazdaságilag hasznosított területből építési vagy ipari terület váljon. Különbség áll fenn e vonatkozásban az örökhagyó

²⁸ CLÉMENT 1993, 37–39. pp.

²⁹ SCHACK 1985, 359–360. pp.

³⁰ CLÉMENT, 1993, 16–18. pp.

akarata és az örökös(ök) elképzelései között: az örökhagyónak ugyanis csupán annyi joga marad, hogy megkötést alkalmaz vagy (egy vagy több) végrendeleti végrehajtó útján akadályozza meg az ingatlan nem megfelelő hasznosítását. Más példák is elképzelhetők erre, mint a jogállások átalakítása, illetve társasági részesedések teljes átfarmálása, vagy akár általánosságban az öröklés vagyoni rendszerének teljes átalakítása. Ezt akadályozza meg bizonyos megszorítással a többi vagyontárgyhoz képest a szerzői jogok eltérő kezelésének javaslata, amelyet még kevésbé erősítenél el az § 14. UrhG-ra való utalás, mert minden örökhagyónak jogos szellemi és személyes érdeke áll fenn a szerzői jogi jogtárgyakon. Ez azonban ellentmond a szerző emléke post mortem védelme erős alapjainak, illetve a szerző jogállása messzemenő ellehetetlenítésének. Az örökösöknek az örökhagyó személyéhez való túl erős kötődése az örökösök öröklési jogállását mint jogutódokét csökkenti, amely által egy egyszerű végrendeleti végrehajtóvá „degradálódnak”. A szerző személyéhez fűződő jogai gyakorlására beépített, az örökösöket érintő ellenőrzési szint, ahogy azt Clément³¹ javasolja, már az ő álláspontja szerint is igen nehezen kategorizálható a gyakorlatban. Ez az örökösök vonatkozásában túlságosan leszűkítő.

Az, hogy az ilyen társaságok az összetételüktől függetlenül, mind tartalmilag, mind időbelileg az örökhagyó akaratának megfelelnek, illetve azt képezik le, sokkal kevésbé biztosított. Mindemellett ezek újabb bizonytalanságokhoz vezetnének, amelyek éppen elkerülendők lennének.

A jogutódot természetesen megilleti ugyanakkor az § 97. Abs. 2 S. 4 UrhG. szerinti nem vagyoni kártérítés iránti igény, amely a § 253. Abs. 1. BGB egy részletesebben szabályozott változata. Már ebben is megmutatkozik egy, az általános személyiségi jogtól való lényeges különbség.³² Végezetül a szerző hozzátartozói is eljárhatnak a jogutóddal szemben kivételes esetekben a szerző általános személyiségi jogára hivatkozva. Ilyen például az, hogyha a jogutód az örökhagyó szerző becsületét súlyosan megsérti.³³ Mint korábban említettük, az örökhagyó szerző a végrendeleti végrehajtó megnevezésekor saját belátása szerint megszorításokkal élhet. Például az író *Hermann Hesse*, úgy rendelkezett, hogy a műveit nem filmesíthetik meg. Ez mind a kiadóját, mind az örököseit köti. A jogutód ebből következően ugyanúgy kötve van a fennálló jogállapothoz, mint elődei, vagy a szerző maga. Abban az esetben, ha nem tartja magát ehhez, az megalapozza a kártérítési felelősségét.

A jogi pozíciókban beálló jogutódlás mindig egy bizonyos nemű fikció marad. Az örökösöknek általános jelleggel biztosított az örökségükkel való ad libitum rendelkezés.

Miként valamennyi más hagyatéki tárgynál, meg kell hagyni annak a lehetőségét, hogy az örökös önállóan hozzon döntést.

³¹ CLÉMENT, 1993, 125. ff.

³² WANDTKE/BULLINGER-BLOCK, § 30 UrhG, Rdnr. 12.

³³ SCHACK 1985, 352 p.

GERGEN, THOMAS

WIE WEIT SIND DIE ERBEN AN DAS POSTMORTALE
URHEBERRECHT IN DEM DEUTSCHEN RECHT GEBUNDEN?

(Zusammenfassung)

Wie bei jedem anderen Nachlassgegenstand muss es den Erben erlaubt sein, eigenständig Entscheidungen zu treffen. Dies hat nicht nur den Vorzug der Einfachheit, Klarheit und Rechtssicherheit, sondern fügt sich auch in den Gedanken, dass die Erben die Rechtsposition des Urhebers nach ihren Vorstellungen weiterführen. Man sollte aber auch die ideellen und „persönlichkeitsrechtlichen“ Gewichte, die für das Urheberrecht gelten, nicht gegenüber denjenigen überbewerten, die auch für andere Nachlassgegenstände gelten, so etwa für ein Grundstück, mit dem der Erblasser ebenfalls „Idealismus“ verbindet, wenn er zu Lebzeiten und nach dem Tode verhindern will, dass es von einer landwirtschaftlich genutzten Fläche in ein Neubau- oder Industriegebiet übergehen soll. Bestehen hier Differenzen zwischen dem Wunsch des Erblassers einerseits und den Vorstellungen des bzw. der Erben andererseits, bleibt dem Erblasser lediglich übrig, durch Auflagen bzw. durch einen oder mehrere Testamentsvollstrecker die gegenläufige Verwendung des Grundstücks zu verhindern. Andere Beispiele sind denkbar wie die totale Umgestaltung von Rechtspositionen und Unternehmensanteilen, ja allgemein gesprochen die gänzliche Umgestaltung der Vermögensorganisation der Erbschaft. Die Nachfolge in Rechtspositionen wird gewiss immer eine Fiktion bleiben. Der oder die Erben müssen jedoch generell die Möglichkeit haben, mit ihrem Erbe als Berechtigte *ad libitum* umzugehen; insofern kann für die Vererbung von Urheberrechten nichts anderes gelten.

Forditotta: Dr. Görög Márta

GYÉMÁNT RICHÁRD*

Etnikai és felekezeti viszonyok a Német-bánsági Ezred területén

I. Rövid történeti előzmények

A „Katonai Határőrvidék” (németül: „*Militär-Gränze*”, horvátul: „*Vojna krajina*”, románul: „*Granița Militară*”, szerbül: „*Вojна крајина*” / „*Vojna krajina*”) egy különleges jogállású és sajátos katonai szervezettel rendelkező terület volt, amely az Adria-tengertől egészen a történelmi Erdély határáig, illetve – volt időszak, amikor – Erdély északkeleti részéig húzódott. Ez a – történelmi Horvát-Szlavónország és Magyarország, illetve Erdély déli, illetve keleti határterületén futó – keskeny földrész a Török Birodalomtól választotta el a történelmi Magyarországi területét.¹ A Katonai Határőrvidék részei voltak a bánsági határőrvidéki területek, így a Német-bánsági Ezred területe is. A pozsareváci békekötéssel (1718. július 21.) felszabadult Temesi Bánság déli részén megkezdődött az ún. „*Bánsági Végvidék*” alapjainak lerakása. Az ún. „*Temesi Bánság*” (németül „*Temeschwarer Banat*”) létrehozásával egy újabb speciális jogállású terület létesült, amely 1718 és 1778 között ugyancsak az osztrák adminisztráció igazgatása alá tartozott. Mivel a terület – III. Károly magyar és cseh király, német-római császár (1711–1740) szerint – „*jus armorum*” jogcímmel, azaz „*fegyverrel meghódított, illetve visszafoglalt területnek*” minősült, ezért az uralkodó nem adta vissza azt a jogos tulajdonosának, a Magyar Királyságnak. Továbbá a magyarság hosszú ideig – 1778/1779-ig – be sem telepedhetett nagyobb számban a területre. Előbb katonai, majd – Mária Terézia magyar és cseh királynő (1740–1780) német-római császárné (1745–1765) döntése értelmében – 1751 és 1778 között katonai és polgári igazgatás alá került a terület. Mária Terézia 1778-ban ünnepélyes esküt tett arra, hogy a Temesi Bánság területét visszaadja Magyarországnak és ott engedélyezi a magyar vármegyei közigazgatást bevezetését. A Bánság területén – 1779-ben – az alábbi közigazgatási egységek léteztek, illetve alakultak meg:

- 1) Krassó vármegye, Lugos (Lugoj) székhellyel és 223 településsel.
- 2) Temes vármegye, Temesvár (Timișoara) székhellyel és 177 településsel.
- 3) Torontál vármegye, Nagybecskerek (Зрењанин / Zrenjanin) székhellyel és 118 településsel, valamint

* PhD, egyetemi adjunktus, SZTE ÁJTK Statisztikai és Demográfiai Tanszék

¹ KOVÁCS ÉVA: *Katonai határőrvidék*. História, 1992. 4. szám. *Digitális Tankönyvtár*: <http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/historia/92-04/ch10.html> (Letöltés ideje: 2018. április 13.)

4) a Császári és Királyi Udvari Haditanács alá tartozó Határőrvidék (1779–1873).²

A Bánsági Végvidék alapjai már a 18. század elején kiépültek. Az 1750 körül – a megszüntetett Tiszai és Marosi Határőrvidékek területéről – elvándorolt szerbek jelentős része a Bánság területén lelt új hazára. Az ún. „Nagykikindai Kiváltságos Területen”,³ illetve a Bánsági Végvidékeken tovább folytathatták – a jelentős privilégiumokkal ellátott – katonáskodó életmódjukat.

A Bánsági Végvidék területe előbb – 1779 és 1838 (1845) között – két, majd – 1838 (1845) és 1873 között – három részre tagolódott úgy, mint:

„Német-Illyr bánsági Ezred”, Pancsova (Панчево / Pančevo) székhellyel, továbbá „Oláh-Illyr bánsági Ezred”, Karánsebes (Caransebeș) székhellyel.

Az előbbieken említett két Ezred bizonyos területeiből 1838-ban létesítették – a két Ezred között földrajzilag elhelyezkedő – az ún. „Illyr-bánsági Zászlóaljat” (1845-től Ezredet), amelynek székhelye Fehértemplom (Бела Црква / Bela Crkva) városa volt.⁴

A Bánsági Végvidék alapítására – habár a császáriak már a Bánság visszavételétől (1718) számítva rendelkeztek a határőrizeti feladatok ellátásáról – hivatalosan 1741-ben került sor. Az 1741. évi 18. törvénycikk 5. szakaszának részlete szerint „...a Végvidék szabályozására alkalmas és elégséges területet fognak kijelölni, s azt a határőröknek lakásra és ottani kötelességeik teljesítésére úgy fogják átadni, hogy azon határon más adózókkal össze nem vegyülve éljenek.”⁵ Ezáltal a Temesi Bánság területét két részre osztották, a déli, az Oszmán Birodalommal szomszédos részből alakították ki a Bánsági Végvidék területét. Viszont a térséget csak 1767-ben szakították ki a polgári kerületből. Ekkor indult meg a Német-Illyr bánsági Ezred területére a német népesség és – a rokant, de munkaképes – katonaság betelepítése. „A kiszakított katonai kerületet két részre osztották és külön elnevezéssel, külön két katonai testületet alakítottak, azzal a rendeltetéssel, hogy az egyik a középső és alsó Dunát őrizze, a másik pedig, hogy az almási kerületet fedezze és a bányavárosokat a rabló csapatoktól védelmezze.”⁶ A dunai részt,

² GYÉMÁNT RICHÁRD: *Nemzetiségi és felekezeti viszonyok a Bánság területén különös tekintettel a 18. századi betelepítésekre*. In: Katona Tamás – Kovacsicsné Nagy Katalin – Laczka Éva Zita (szerk.): *Vavró István, a tudós és pedagógus: Ünnepi kötet dr. Vavró István professzor 80. születésnapjára*. Magyar Statisztikai Társaság; Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest-Győr, 2016., 27–39. pp.

³ A „Nagykikindai Kiváltságos Kerület” egy önkormányzattal rendelkező, jórészt szerbek által lakott terület volt a Tisza folyó bal partján, Nagyikinda (szerbül Кикинда / Kikinda) környékén. A speciális jogállású terület fennállása 1774 és 1876 közé tehető. DIÓS ISTVÁN – VICZIÁN JÁNOS (szerk.): *Magyar Katolikus Lexikon, IX. kötet (Meszr–Olt)*. Szent István Társulat, Budapest, 2004, 212. p., GYÉMÁNT RICHÁRD: *Nemzetiségi és felekezeti viszonyok a Nagyikindai Kiváltságos Kerületben*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Forum. Acta Juridica et Politica*, 1. szám. Szeged, 2014. 69–97. pp.

⁴ FÉNYES ELEK: *Magyarországnak, 's a' hozzá kapcsolt tartományoknak mostani állapotja statistikai és geographiai tekintetben. VI. kötet, Katonai Végvidék*. Trattner-Károlyi Tulajdona, Pest, 1840, 200–206. pp.

⁵ 1741. évi XVIII. törvénycikk, Erdélyről, valamint a Magyarországhoz tartozó megyék, kerületek és vidékek visszacsatolásáról és bekebelezéséről. Wolters Kluwer, *Ezer év törvényei*: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=74100018.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fkeyword%3D1741> (Letöltés ideje: 2018. július 24.)

⁶ A császári adminisztráció már a Bánság felszabadítása (1718) után rengeteg, főképp németajkú jövevényt – főképp bányászokat és családtagjaikat – telepített le a Bánsági-hegyvidék területére. A német lakosság főképp a Felvidékről, illetve birodalmi területekről érkezett. Ásványkincsekben meglehetősen gazdag volt a

miután oda szerbeket és németeket telepítettek, német-illir Határőrvidéknek nevezték el.”⁷ Ezzel egyidejűleg a Bánsági Végvidék keleti részén az Oláh-Illir bánsági Ezredet létesítették. A két határőrvidéki terület határát jobbra a Duna folyam egyik baloldali mellékfolyója, a Karas folyó (románul: Râul Caraș, szerbül: Peka Kapam / Reka Karaš) képezte. A területi kialakítás azonban nem volt elégséges, ezért a Bánsági Végvidék területét – 1770 és 1774 között – megnagyobbították.

A határőrök alapvető feladata volt az esetleges török „hadmozgások” figyelemmel kísérése. Fontos feladat volt továbbá, a rablócsapatok elleni védekezés is. Mivel a Bánság területén ebben az időszakban – a 18. században – nemcsak a közegészségügyi, hanem a közbiztonsági viszonyok is kifejezetten rosszak voltak.⁸ A rablók nemcsak a polgárok, hanem a kereskedők és utazók életét, illetve vagyonát is veszélyeztették. Különösen az 1740-es években okoztak sok bajt – például Pancsova környékén – a köztörvényes bűnözők.⁹ Súlyosbította a helyzetet, hogy „...a bécsi kormány a Bánságot büntetőkölóniának is használta s idetoloncoltatta huszonöt éven át, 1771-ig, az örökös tartományok tolvajait, gyilkosait, orgazdáit, csempészeit.”¹⁰

A – főképp német, szerb és román – katonai határőrök alapvető feladata a katonaszkodás, illetve a határ védelme volt. Életviszonyaikat konkrétan – írásba foglalva is – szabályozták: „A határőrök jogainak általános elvei gyanánt a „természetjogot” (!) és „Isten tizparancsolatját” jelöli meg, különös kútfőül pedig katonai ügyekben a „hadi cikkekelyeket”, bűnügyekben a császári rendeleteket, parancsokat és novellákat I. Ferdinándtól Mária Teréziáig és polgári ügyekben az osztrák tartományokban érvényes magánjogokat. A szokásjog csak akkor érvényes, ha más rendeletekkel, „a természeti és isteni joggal, a józan ésszel és a jó erkölcsökkel” nincs ellentétben. Különösen kiemeli, hogy a görögkeleti papság az ő kánoni joga alkalmazásában ne korlátoztassék, a menyinyiben az az ő híveiknek adott kiváltságokkal összefér.”¹¹ A korabeli határőri jogok és kötelezettségek főképp az alábbiak voltak: „A Határőrvidék területén levő földek katonai határőri hűbérek, melyeknek felosztása a katonai szolgálatra képes lélekszám szerint történt. A Határőrvidék lakosai e földeket zsold helyett, szabad használatra kapták.

terület. A Pallas Nagylexikona a 19. század végén a következőket közölte a térségről: „A délmagyarországi hegyvidék hazánkban ásványkincsekben legdúsabban megáldott részei közé tartozik; itt találjuk az alsó jurában a nagyhirű kőszéntelepeket (Anina, Steierdorf, Resicabánya, Szekul, Domán, Berzászka, Eibenthal), továbbá előfordul itt aranytartalmú vaskéneg (Új-Moldova), rézérc (Szászabánya, Oravica, Csiklova), ezüsttartalmú ólomkéneg (Csiklova, Oravica, Dognácska), aranyérc (Szászabánya), ólomérc (Szászabánya), kitűnő és nagymennyiségű vasérc (Steierdorf, Anina, Moravica, Dognácska, Szekul, Domán, Nadrág, Bozovics), mágnesvas (Moravica), nagymennyiségű krómvasérc (Dubova, Plavisevica, Tiszovica, Eibenthal), barnaszén (Ruszkabánya), stb.” GERŐ LAJOS: Pallas Nagylexikona, VIII. kötet (Geszty-Hegytető). Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt. Budapest, 1894. 748–749. pp.

⁷ BOGOLYUB, ALEXICH: *Torontál vármegye története 1779–1867*. In: Borovszky Samu (szerk.): *Magyarország vármegyéi és városai. Torontál vármegye*. Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1912. 429. p.

⁸ GYÉMÁNT RICHÁRD: *Pancsova vázlatos népesedéstörténete, különös tekintettel az anyanyelvi és vallási sajátosságokra*. In: Földi András (szerk.): *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*. LI. évfolyam. Budapest, 2014. 115. p.

⁹ FÁBIÁN IMRE: *Pancsova*. In: Borovszky Samu (szerk.): *Magyarország vármegyéi és városai, Torontál vármegye*, Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1912. 599–603. pp.

¹⁰ SZEKFÜ GYULA: *A tizennyolcadik század*. In: Hóman Bálint: *Magyar Történet*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1928. 212. p.

¹¹ BOGOLYUB, ALEXICH 1912, 430. p.

*Legfelsőbb parancsra nemcsak az országon belül, de annak határain kívül is háborúba kell vonulniuk. Ez esetben azonban bizonyos havi díjat és ruházatra pótlékot kaptak. A gyalogos határőr hűbéri birtoka, minősége szerint, 34–35, a lovasságé 18–24 hold között váltakozott. Egy gyalogsági hűbéri birtok egy gyalogost, egy lovassági pedig egy lovast állított ki; egy ház pedig, ha több hűbére volt is, 3 gyalogosnál és 2 huszárnál többet kiállítani nem tartozott. A határőr kötelessége volt még az ingyen-robotolás, kézzel vagy igavonó marhával, oly építkezéseknél, melyek az állam vagy a község költségén történtek. Volt tehát kincstári és községi robotolás. A kincstárit a föld és birtok után, a községit pedig a munkaképes férfiak és igavonó marhák száma szerint állapították meg.*¹²

II. A Német-Illír bánsági Ezred területe és népessége

1. Fogalmi meghatározás

A Bánsági Végvidék legnyugatibb „tagjának” a „Német-Illír bánsági Ezred”, majd – 1838-tól, illetve 1845-től – a „Német-bánsági Ezred” számított. Az Ezred székhelye Pancsova (Панчево / Pančevo) városa volt. Pancsovára és környékére számos, jobbára római katolikus felekezetű német lakost telepített a császári adminisztráció, ezért a terület elnevezésében – a földrajzi helyszín megjelölése mellett – ez érhető tetten. Talán egy kicsit „megtévesztő” a térség elnevezése, mert a német népesség mellett jelentősebb számú szerb, illetve kisebb számú román anyanyelvű népesség is élt. A „Német-Illír bánsági Ezred” elnevezés mellett a „Német-Illír bánsági Végezred” elnevezés is használatos volt. Miután 1838-ban, majd 1845-ben jelentősebb közigazgatási átalakítások mentek végbe, az Ezred neve is megváltozott. A „Német-Illír” elnevezés akkor kezdett kikopni a gyakorlatból, amikor – 1838-ban – felállították a szomszédos „Illír-bánsági Zászlóaljat”, majd – 1845-ben – az „Illír-bánsági Ezredet”. Ettől kezdve jobbára a „Német-bánsági Ezred”, illetve a „Német-bánati Ezred” megjelölést használták a szakirodalmak. Ugyanakkor – az utóbbi fogalmi kettősnél – az „Ezred” mellett a „Végezred” kifejezések is használatosak voltak. A térséget németül kezdetben „Deutsch-Illyrische Grenzregiment” majd „Deutsch-Banater Gränzregiment” névvel illették. Latinul a „Germanico Banaticum Regimen Confiniarium” elnevezés volt a használatos. A Magyar Katolikus Lexikon a következőket írta – az elnevezéshez kapcsolódóan – a területről: „1770-74: megerősítették és kiterjesztették, az ekkor 51 helység területét nevezték el alsódunai v. német-illír határőrvidéknek (Deutsch-Illyrische Grenze), neve 1783-1800. X. 31: német-bánsági canton, 1800–72: német-bánati végezred.”¹³

¹² BOGOLYUB, ALEXICH 1912, 430. p.

¹³ DIÓS ISTVÁN – VICZIÁN JÁNOS (szerk.): *Magyar Katolikus Lexikon, IX. kötet (Meszr-Olt)*. Szent István Társulat, Budapest, 2004, 671–672. pp.

2. A Német-Illír bánsági ezred közigazgatása [1774–1838 (1845)]¹⁴

A Német-Illír bánsági Ezred területét 1838. november 1-ig északról Torontál vármegye, keletről Temes vármegye, valamint az Oláh-Illír bánsági Ezred (németül „*Walachisch-Illirisches Regiment*”), délről az Oszmán Birodalmon belül egyre nagyobb önállóságot elnyerő Szerbia, nyugatról pedig a Pétervárad Ezred (németül „*Peterwardeiner Regiment*”), valamint a Sajkás Kerület (németül „*Tschaikisten-Bataillon*” vagy „*Titler Grenzbataillon*”) határolta. Fényes Elek munkájában – az Illír-bánsági Zászlóalj (németül „*Illyriches-Banater Bataillon*”) létrehozása előtt (1838) – a Német-Illír bánsági Ezred területén egy szabad katonavárost, Pancsovát, valamint 54 további helységet jelölt meg. A települések többsége szerbek, kisebb számban pedig németek és románok által lakott falvak voltak. A magyarság száma és aránya az össznépességen belül elenyészőnek számított.¹⁵ Magyar falu is jóformán csak egy volt, a jobbára – Hódmezővásárhelyről, Szentseről, Gyomárról és Makóról betelepült – református magyarság által lakott Torontálvásárhely (Дебелѡа / Debeljača), akkori nevén „*Debeliacsa*”.

A Német-Illír bánsági Ezred területét – közvetlenül az 1838. évi közigazgatási átszervezés előtt – tizenkét századra (németül „*Compagnie*”, illetve „*Kompanie*”) osztották fel. A századok a következők voltak: 1. a perlaszi, 2. a tamasovaczi (tamáslakai), 3. az oppovai (ópávai), 4. a glogoni (galagonyási), 5. a jarkováczi (árkodi), 6. az antalfalvai, 7. a neudorfi (révaújfalusi), 8. az alibunári, 9. a sztarczovai (társcói), 10. a homoliczi (omlódi), 11. a kubini (kevevárai) és 12. a deliblái század. Az egyes települések, a századok alá voltak besorolva. A századok székhelye (németül „*Standort*”), rendszerint a század névadója is volt. Az Ezred székhelye az „elegyesen”, jobbára szerbek és németek által lakott Pancsova volt.

A Német-Illír bánsági Ezred területét 1838. november 1-jén jelentős változás érintette. Mihajlevics Mihály temesvári altábornagy javaslatára a Német-Illír, illetve az Oláh-Illír bánsági Ezredek bizonyos területeiből megalakították az ún. „*Illír-bánsági Zászlóalj*” elnevezésű közigazgatási egységet. A közigazgatási átszervezés oka a következő volt: „*A századoknak a törzshelytől nagy távolságban való fekvése, szolgálat és igazgatás tekintetében káros volt, nemcsak a németbánsági, hanem különösen az oláh-illír határőrezredben, mert ez utóbbi a németbánságinál sokkal nagyobb volt és a századok az ezred középpontjától, Karánsebestől messze estek.*”¹⁶ A teljesség kedvéért közöljük, hogy az egyes bánsági Ezredek élén az ezredes (németül „*Oberst*”) állt. Előfordult, hogy több főtitst is viselte ezt a rangot. Az Ezredek főparancsnokságát (németül „*Stabs-Officiere*”) ellátó főtisztok közé tartoztak még, az ezredes helyettese, az alezredes (németül „*Oberstleutnant*”). Az alezredest rangban pedig az őrnagy (németül „*Major*”), illetve – ha többen is voltak – az őrnagyok követték.

Az előbbieken említett Illír-bánsági Zászlóaljat a Német-Illír bánsági Ezred alibunári és deliblái századának, valamint az Oláh-Illír bánsági Ezred izbistyei, kusicaí,

¹⁴ Fontos megemlíteni, hogy a Bánsági Végvidék területét is több közigazgatási változás érintette. Jelen tanulmány csak az egy-egy fontosabb időponthoz kapcsolódó változásokat közli. Ugyanakkor hangsúlyozzuk, hogy a korabeli térképek többsége nem jelölte az egyes századok határait, jobbára csak az Ezrekhez tartozó településeket tüntette fel.

¹⁵ FÉNYES ELEK 1840, 200–201. pp.

¹⁶ BOGOLYUB, ALEXICH 1912, 439. p.

jeszenovai és pozsesani századából hozták létre.¹⁷ A Német-Illír bántási Ezredet is átszervezték – közigazgatásilag – 1838-ban: „Az alibunári és a deliblái század kihatásával szükségessé vált a területnek tizenkét század szerint való újabb felosztása. Az új felosztás szerint a következő elnevezésű századok alakultak: perlaszi 1, tomasováci 2, oppovai 3, glogauai 4, dobriczai (kevedobrai) 5, uzdini (újozorai) 6, antalfalvi 7, czrepajai (cserépaljai) 8, neudorfi 9, sztarcsovai 10, homoliczi (omlódi) 11 és kubini 12.”¹⁸

Az Illír-bántási Zászlóalj 1845. június 1-jén Illír-bántási Ezreddé (németül „*Illyriches-Banater Regiment*”) nevezték, illetve szervezték át. Azonban – különösen 1860-tól – az ún. „Szerb-bántási Ezred” (németül „*Serbisch-Banater Regiment*”) elnevezés ugyancsak ismert volt. A területi-közigazgatási felosztás sem maradt végleges, mert 1845-ben további települések kerültek át a Német-bántási Ezredtől az Illír-bántási Ezredhez. A dobricai 5. század településeit, továbbá a neudorfi 9. századból és a sztarcsovai 10. századból is egy-egy települést átsatoltak. A neudorfi 9. századból Petre – azaz Petrovoszellő –, a sztarcsovai 10. századból pedig Dolova került átsorolásra. A Német-Illír bántási, majd Német-bántási Ezredtől 1838-ban, illetve 1845-ben elcsatolták településeinek közel felét, amelyek az Illír-bántási Zászlóalj, majd Ezred részei lettek.

3. A Német-Illír bántási Ezredtől elcsatolt települések etnikai és felekezeti jellemzői [1774–1838 (1845)]

A Német-Illír bántási Ezredtől 1838-ban, illetve 1845-ben az alábbi helységeket csatolták az alakuló Illír-bántási Zászlóalj, majd az Illír-bántási Ezred területéhez: Alibunár (Алибунар / Alibunar), Dolova (Долово / Dolovo), Ferdinándfalva (Нови Козјак / Novi Kozjak), Ilonc (Иланца / Ilandža), Kevedobra (Добрица / Dobrica), Keviszöllös (Селеуш / Seleuš), Kismargita (Банатска Дубица / Banatska Dubica), Petre (Владимиrowaц / Vladimirovac), Számos (Самош / Samoš), Újsándorfalva (Јаношик / Janošik), Végszentmihály (Локве / Lokve), továbbá Deliblát (Делиблато / Deliblato), Dunadombó (Дубовац / Dubovac), Fürjes (Загајица / Zagajica), Gajtás (Кайтасово / Kajtasovo), Gálya (Гaj / Gaj), Gerebenc (Гребенац / Grebenac), Homokdiód (Орешац / Orešac), Homokos (Мраморак / Mramorak), Homokszil (Уљма / Uljma), Izbiste (Избиште / Izbište), Nagykárolyfalva (Банатски Карловац / Banatski Karlovac), Párta (Парта / Parta), valamint Temesmiklós (Николинци / Nikolinci).

Az elcsatolt települések közül Nagykárolyfalva (régbben „*Karlsdorf*”), valamint Homokos (régbben „*Mramorak*”) volt német telepesek által lakott helység. Előbbi római katolikus, Homokost viszont ágostai hitvallású evangélikus németek lakták. Nagykárolyfalva helyén török hódoltság „alkonyán” szerbek éltek, akik „*Ocza*”, illetve „*Oča*” névvel illeték településüket. Később, 1764-ben „kiszolgált”, rokkant – de munkaképes – német katonákat és rokonaikat telepítették le a faluban, ekkor a szerbek átköltöztek a szomszédos Alibunárra. A római katolikus vallású németek 1803-ban jelentős „utánpótlást” kaptak, mivel újabb – római katolikus felekezetű –, német bevándorlók érkeztek a faluba. Az új házhelyeket már egy évvel korábban kijelölték az érkező tele-

¹⁷ DIÓS ISTVÁN – VICZIÁN JÁNOS (szerk.) 2004, 671–672. pp.

¹⁸ A századok élén a százados (németül Hauptmann) állt. BOGOLYUB, ALEXICH 1912, 439. p.

pesek számára. A települést hivatalosan ekkor keresztelték át „*Karlsdorf*”, illetve „*Karlsdorf*” névre. A névadó – a források szerint – Erzherzog Karl, azaz Károly főherceg volt. A német telepések jobbára a Bánság – déli (határőrvidéki) részén fekvő – német ajkú falvaiból, valamint a Badeni Nagyhercegség, Lotaringia, illetve Luxemburg területéről érkeztek. A helység a magyar „*Károlyfalva*”, majd „*Nagykárolyfalva*” nevet csak a 19. század második felében kapta.¹⁹ Homokos helyén hosszú ideig lakatlan pusztta terült el, majd, 1770 és 1774 között – amikor a területet átengedték a határőröknek – érkeztek meg első, ágostai hitvallású evangélikus német, valamint pravoszláv vallású, szerb lakosai. A telepítés itt is Mária Terézia magyar királynő (1740–1780) rendeletére történt. A német és szerb lakosokat a 19. század „hajnalán”, 1805-ben ortodox hitű románok követték, akik jobbára – a viszonylag közeli – Dézsánfalváról (Dejan) érkeztek.²⁰ Homokos abban a tekintetben is „unikum” településnek számított, mivel a három népcsoport itt jobbára békességben élt együtt.

Az egyedüli ágostai hitvallású evangélikus, szlovák többségű átsorolt település, Újsándorfalva (Яношик / Janošik) volt. A falut az egykori Katonai Határőrvidék területén még 1812-ben telepítette gróf Sándor Fülöp, az alibunári salétromgyár bérlője. A település nevét alapítójáról nyerte, amely először „*Sandorf*” volt, később „*Újsándorfalva*” lett.²¹ A település szlovák – valamint szerb és román – nevének jelentése, a híres szlovák útonállóra és betyárra, Juraj Janošíkra (1688–1713), azaz Jánosik Györgyre utal.²²

A Határőrezredek felállításakor már a románság is otthonának vallotta a vidéket.²³ A Német-Illyr bánsági Ezredtől elcsatolt települések közül Alibunár, Keviszöllős, Petre és Végszentmihály, továbbá Gerebenc, Homokdiód, és Temesmiklós számítottak jobbára

¹⁹ VOLK, HANS: *150 Jahre Karlsdorf. Geschichte der Gemeinde Karlsdorf im Banat*. Pannonia-Verlag. Freilassing, 1958. 15. p.

²⁰ BOHLAND, HEINRICH: *Mramorak: Gemeinde an der Banater Sandwüste*. Selbstverlag der Mramoraker Ortsgemeinschaft, 1980, 41. p.

²¹ REISZIG EDE: *Torontál vármegye községei*. In: Borovszky Samu (szerk.): *Magyarország vármegyéi és városai, Torontál vármegye*, Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1912. 133. p.

²² „Juro”, azaz Juraj Janošik a Felvidéken, Trencsén vármegyében, Terhelyen (Terchová) született. Kezdetben felsővadászi II. Rákóczi Ferenc (1676–1735) seregében szolgált a Rákóczi-szabadságharc (1703–1711) idején. A trencsényi csatában (1708) a császáriak fogságába esett, később raborként szolgált a nagybiccsei várban (Bytča), ahol Tomáš Uhorčík haramiavezért is fogva tartották. Janošik és Uhorčík ekkor ismerkedtek meg, de Janošik „munkássága” csak Uhorčík 1711. évi szökése után indult. Bűnlajstroma hosszas, egyebek mellett lovakat lopott és hajtott át Lengyelországból, de a felvidéki, jobbára szlovákok által lakott vármegyék nemességét is rettegésben tartotta. Végül Liptó vármegye pandúrjai fogták el 1713-ban. Kínzásoknak vetették alá, majd Liptószentmiklóson (Liptovský Mikuláš) egy gyors bírósági tárgyalás keretében halálra ítélték. Az ítéletet 1713. március 18-án hajtották végre. Janošik talán maga sem gondolta volna, hogy a szlovák nép legendás hősévé válik, aki a „nemzeti hőst” képviseli az emberi és társadalmi igazságtalansággal szemben. Ő testesíti az ideális szlovák férfit: jóvágású, erős, eszes és ravasz. Személye párhuzamban állítható az angol Robin Hood legendájával, mivel a rablott értékek jórésztét szétosztotta a szegény sorsú szlovák nép között. Számos (cseh)szlovák film, irodalmi munka dolgozta fel a betyár életét, de a szlovák népi hagyomány ajkán is továbbélt. *Jánosik György (1688–1713)*. In: *Szózat, Keresztény, Konzervatív, Irodalmi és Társadalomkritikai Folyóirat honlapja*: <http://www.szozat.org/index.php/lira/tartalom/112-janosik-gyorgy-1688-1713> (Letöltés ideje: 2018. április 10.), *A szlovák nép hőse*. In: *Új Szó*. Bratislava, 2008. január 4. *Új Szó honlap*: <http://ujso.com/cimkek/tema/2008/01/04/a-szlovak-nep-hose> (Letöltés ideje: 2018. április 17.), GYÉMÁNT RICHÁRD: *Etnikai és felekezeti viszonyok a történelmi Torontál vármegye Alibunári járásában*. HistóriaAntik Kiadó, Budapest, 2017, 25. p.

²³ FÉNYES ELEK 1840, 200–206. pp.

románok lakta helységeknek. Delibláton és Dolován is nagy számban élt a románság. Előbbi – Deliblát – esetében alig maradt el a románság lélekszáma a szerbekétől.

A románajkú falvak közül Keviszöllös és Végszentmihály bizonyosan középkori eredetű, azonban a török hódoltság idején népességük kiveszett. Keviszöllöst a kamara 1766-ban telepítette egykori Marosi Határőrvidékről származó román határőrökkel és családjaikkal. A románok azonban csak jobbra 1768 és 1774 között vándoroltak a falu területére. A közeli Végszentmihály újraalapítása is feltehetően ekkor történt, de erről nincsenek konkrét adatok.

Alibunár (régies, magyar nevén „*Ali kútja*”)²⁴ 1695-ben már létezett. A törökök kiűzésének idején, az 1717. évi kincstári összeírás szerint a településen 32 lakott ház állt. Az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen is a lakott helyek között tüntették fel.²⁵ II. József, a „kalapos király” (1780–1790) még trónörökösként járt erre 1768. május 17–18-án. A trónörökös, anyja, Mária Terézia magyar királynő (1740–1780) „szeme” volt a Bánságban. Sokat utazott és felügyelte a Bánság újranevesítését, fejlesztését. Alibunár „elegyes”, azaz románok és szerbek által lakott helység volt. Ennek ellenére az 1848/1849. évi forradalom és szabadságharc idején Alibunár a szerb felkelők egyik bázisa volt, ahol véres harcok dúltak a magyar honvédek és nemzetőrök, valamint a szerb felkelők között.²⁶ Petrét 1809-ben létesítették a település helyén fekvő „*Vladimirovác*” nevű pusztán. A falu eredeti neve „*Petrovoszello*” volt, utalva Duka Péter temesvári várparancsnokra, akinek személyéhez a falu telepítése fűződik.²⁷

Az előbbieken említett négy település 1872/1873-ban – a Katonai Határőrvidék „polgárosításkor” – Torontál vármegye része lett. Alibunár az 1878-ban kialakított Alibunári járás székhelyévé vált. Az Alibunári járás részei lettek továbbá Keviszöllös, Petre és Végszentmihály is.

Gerebenc, Homokdiód, illetve Temesmiklós szintén románajkú helységeknek számítottak. Gerebenc első okiratos említése 1341-re tehető, 1390-ben vára is volt. A középkori helység a török időszakban elpusztult, de a török kiűzését követően, az 1717. évi császári összeírás – „*Krebanak*” néven – 28 lakott házzal „jegyezte”. Az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen „*Grebenitz*” alakban szerepelt a település neve a lakott helyek között. Az 1770-es esztendőben a határőröknek és családtagjaiknak engedték át. Feltehetően ekkor már románok lakták a falut. Gerebenchez hasonlóan Homokdiód is lakott helynek számított a török kiűzését követően. Az 1717. évi császári összeírás 30 lakott házat mutatott ki a településen. Az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen „*Oreschez*” alakban szerepelt a falu neve, amely utal a szerb „*dió*”, azaz „*opax*” / „*orah*” szóra. A települést – Gerebenchez hasonlóan – az 1770-es évek elején adták át a határőröknek letelepedési helyül. Az előbbi két románajkú településhez hasonlóan

²⁴ KOVAČEVIĆ, STEVAN: *Gradovi Srbije u slici i reči*. Beogradska knjiga, Beograd, 2010, 17. p.

²⁵ REISZIG EDE 1912. 15–16. pp.

²⁶ OLCHVÁRY ÖDÖN: *A magyar függetlenségi harc 1848-1849-ben a Délvidéken*. A szerző sajátja. Nyomtatott Márkus Samu Könyvnyomdájában. Budapest, 1901, 105-107. pp., BÁNLAKY JÓZSEF: *A Magyar Nemzet hadtörténelme. 21. kötet. Magyarország 1848/49. évi függetlenségi harcának katonai története. II. A téli hadjárat Jellasics bán betörésétől az osztrák támadó hadjárat megindításáig (1848. évi szeptember elejétől december közepéig). IX. fejezet. A bács-bánsági események a magyar csapatok kivonulásáig, 1849. január végéig*. Országos Széchényi Könyvtár. Magyar Elektronikus Könyvtár: <http://mek.oszk.hu/09400/09477/html/0021/2111.html> (Letöltés ideje: 2018. április 10.)

²⁷ REISZIG EDE 1912, 106. p.

Temesmiklós is lakott helyként volt ismert a török hódoltság végén, azonban a Bánság visszahódítása idején népessége kiveszett. Az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térkép két pusztát is kimutatott a területen, „*Veliki Nicolinz*” és „*Mali Nicolinz*” névvel. Az 1770-es évek elején adták át a határőrök számára, ekkor már román lakosság volt.²⁸ Az előbbiekben említett három település 1872/1873-ban – a Katonai Határőrvidék „polgárosításkor” – Temes vármegye Fehértemplomi járásának része lett. Temesmiklós magyarosított nevének előtagja utalt is erre a közigazgatási változásra.

Az egykoron a Német-Illír bánsági Ezred területén fekvő, de 1838-ban, illetve 1845-ben átsorolt települések többsége szerbek által volt lakott. Ezek a falvak Ferdinándfalva, Dolova, Ilonc, Kevedobra, Kismargita, valamint Számos, továbbá Deliblát, Dunadombó, Fürjes, Gajtás, Gálya, Homokszil, Izbiste, Párta és Temessziget voltak.

Ilonc és Kevedobra középkori eredetű helységek. Mindkét település túlélte a török hódoltság korát, de ekkor már jobbra pravoszláv vallású szerb lakosságuk volt.²⁹ Kismargita az 1717. évi kimutatás szerint már lakott település volt, azonban népessége idővel kiveszett. Szerb lakossága 1768-ban érkezett ide.³⁰ Dolova alapítása ugyancsak a 18. század második felében történt. A Német-bánsági Ezred szervezésekor létesítették. Szerb és román lakossága feltehetően 1768 körül telepedett le.³¹ Számot 1804-ben, Ferdinándfalvát 1817-ben létesítették. A többi településhez képest, viszonylag késői helységalapítások. Ferdinándfalvát (korábban „*Ferdin*”) a trónörökös, a későbbi V. (Habsburg) Ferdinánd magyar király (1835-1848) tiszteletére nevezték el. (A szerb lakosság körében még napjainkban is előfordul, hogy a „lótartással” magyarazzák a falu szerb nevének eredetét. A „ló” németül „Pferd”, a helyiek szerint ebből ered a falu régi, szerb neve, a „*Ferdin*”). Annyi bizonyos, hogy az első szerb lakosok – főképp más bánsági településekről –, 1818. május 1-én érkeztek a falu területére.

Az előbbiekben említett hat település 1872/1873-ban – a Katonai Határőrvidék „polgárosításkor” – Torontál vármegye része lett. Öt település az Alibunári, Dolova viszont a Pancsovai járás településévé vált.

Dunadombó (korábban „*Dubovác*”) középkori eredetű helység. Hajdan vára is volt.³² A település túlélte – az 1716 és 1718 között zajlott – a Bánság felszabadításáért vívott felszabadító háborút. Az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen lakott helyként szerepelt, akárcsak az 1761. évi hivatalos császári térképen. A Német-Illír bánsági Ezred szervezésekor, Mária Terézia magyar királynő (1740–1780) rendeletére rokkant, de munkaképes német katonák számára jelölték ki letelepedési helyként.³³ Az 1760-as

²⁸ REISZIG EDE: *Temes vármegye községei*. In: BOROVSKY SAMU (szerk.): *Magyarország vármegyéi és városai. Temes vármegye és Temesvár*. Országos Monográfiai Társaság, 1914, 47., 52., 108. pp.

²⁹ REISZIG EDE 1912, 56. p., CSÁNKI DEZSŐ: *Magyarország történelmi földrajza a Hunyadiak korában. II. kötet. Keve vármegye*. Magyar Tudományos Akadémia, 1894, 352. p.

³⁰ REISZIG EDE 1912, 62. p.

³¹ GYÉMÁNT RICHÁRD: *Etnikai és felekezeti viszonyok a történelmi Torontál vármegye Pancsovai járásában*. HistóriaAntik Kiadó, Budapest, 2017/3, 15. p.

³² CSÁNKI DEZSŐ 1894, 252. p.

³³ SZENTKLÁRAY JENŐ: *Száz év Dél-Magyarország újabb történetéből (1779-től napjainkig). Tekintettel a III. Károly és Mária Terézia korabeli előzményekre. I. kötet*. Nyomatott a Csanád-Egyházmegyei Könyvnyomdában. Temesvár, 1879, 47. p. Felix, Milleker: *Geschichte der Gemenide Banatski Karlovac (Karlsdorf) 1803–1934*. Verlag der Art. Anstalt J. E. Kirchner's Witwe, Wrschatz, 1934. 6., 7., 10., 57. pp.

évek második felében érkezett német katonák hamarosan elköltöztek innen, ekkor szerb granicsárok és családtagjaik vándortoltak ide.

Deliblát, Fűrjes, Gajtás, Gálya, Homokszil, Izbiste, valamint Párta középkori eredetéről nincsenek biztos értesüléseink. A török hódoltság időszakát lakott helyként vészték át. Egyedül Párta népessége veszett ki a későbbiekben, ahová Mária Terézia magyar királynő (1740–1780) rendeletére – feltehetően az 1760-as évek végén – szerb határőröket telepítettek.³⁴ A Deliblati-homokpuszta déli szélén fekvő Deliblátot a szerbek mellett ortodox vallású románok is lakták. Népességszáma főképp 1760/1770 körül – a betelepítések által – növekedett. Gálya története szinte megegyezik a környékbeli településekével. Azzal az eltéréssel, hogy – Dunadombóhoz hasonlóan – rokkant, de munkaképes német katonákat és családtagjaikat telepítette ide a császári adminisztráció.³⁵ A német lakosság hosszú távon sem tudott jelentősebb számban – a szerbség mellett – megmaradni. Ezáltal a helység egyre inkább elszerbesedett, különösen, miután a németek elvándoroltak a faluból.

Az előbbieken említett nyolc település – 1872/1873-ban – a Katonai Határőrvidék „polgárosításkor” Temes vármegye része lett. Deliblát, Dunadombó és Gálya a Kevevár-ai járás településeivé váltak. Fűrjest, Gajtást, Homokszilt, Izbistét és Pártát ugyancsak Temes vármegyéhez, de a Fehértemplomi járásához csatolták.³⁶

4. Etnikai és felekezeti viszonyok a Német-Illír bánsági Ezred területén

Fényes Elek a Német-Illír bánsági Ezred népességének – az Illír-bánsági Zászlóalj lakosságával értendő – felekezeti és nemzetiségi hovatartozását is közölte az 1840-ben megjelent munkájában. Eszerint az említett területen „lakik 125,191 lélek, kik közt 19,011 romai katolikus, 96,252 nem egyesült óhitű, 7200 evangélikus, 2582 református, 146 zsidó. Nyelvükre nézve: 63,411 rácz, 4680 tót, 2200 horvát, 36,125 oláh, 15,213 német, 3024 magyar, 392 görög, cigány, ’st.b., 146 zsidó.”³⁷

A nem egyesült „óhitűek” alatt többségében a szerbeket és a románokat kell érteni. A második legjelentősebb felekezet a római katolikus volt, ahová jobbra a németek, illetve kisebb számban a magyarok és a horvátok értendők. A viszonylag nagyobb számú ágostai hitvallású evangélikus közösséget jórészt Homokos német lakossága, illetve Antalfalva, Nagylajosfalva, valamint Újsándorfalva szlováksága alkotta. A református közösséget jobbra Torontálvásárhely magyarsága képviselte.

³⁴ REISZIG EDE 1914, 89. p.

³⁵ REISZIG EDE 1914, 52–53. pp., SZENTKLÁRAY JENŐ 1879, 47. p.

³⁶ 1873. évi XXVII. törvénycikk, a bánsági határőrvidék és a titeli zászlóalj polgárosításának törvénybe iktatásáról és a polgárosítás folytán szükségessé vált más intézkedésekről. Wolters Kluwer, Ezer év törvényei: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87300027>.TV (Letöltés ideje: 2018. július 31.)

³⁷ FÉNYES ELEK 1840, 200. p.

III.

1. A Német-bánsági Ezred közigazgatása

Az 1845. évi közigazgatási változtatások értelmében az immáron Német-bánsági Ezred nevű határőrvidéki terület településeinek száma 31 helysége csökkent. Ezek közé értve az Ezred székhelyét, Pancsova városát is. A Katonai Határőrvidék „polgárosításáig” – 1872/1873-ig – a Német-bánsági Ezred közigazgatása jelentősebb változásokat nem mutatott.

A Német-bánsági Ezred – akárcsak a Szerb-, illetve a Román-bánsági Ezredek – tizenkét századra, továbbá az Ezred székhelyére, Pancsova városára tagolódott.

Szentkláray Jenő szerint a Német-bánsági Ezred területe – az 1845. évi közigazgatási átszervezés után – 42,35 négyzetmérföld (2 438 km²)³⁸ volt. A tőle keletre elhelyezkedő Szerb-bánsági Ezredé 43 (2 475 km²), a legkeletebbre fekvő Román-bánsági Ezred területe pedig 60,06 négyzetmérföldet (3 457,5 km²) tett ki.³⁹

Böhm Lénárt szerint a Német-bánsági Ezred területe 42,3 négyzetmérföldet (2 435 km²) tett ki. Lakosainak száma 86 021 fő volt. A Szerb-bánsági Ezred területe 43,7 négyzetmérföldet (2 516 km²) számlált. Területén 80 444 fő élt. A legnagyobb kiterjedésű a Román-bánsági Ezred volt, amelynek területe 60,6 négyzetmérföldet (3 489 km²) tett ki. Területén 85 274 fő élt. Böhm Lénárt megadja továbbá a Német-bánsági Ezred székvárosának, Pancsovának a területét is, amely 1,55 négyzetmérföld (89 km²) volt. A városban 12 045 fő élt. A Szerb-bánsági Ezred központjának, Fehértemplom (Бела Црква / Bela Crkva) területe 0,6434 négyzetmérföld (37 km²) volt. Lakosainak száma pedig 6 252 fő.⁴⁰ (A három Ezred főhadparancsnoksága, a Bánság fővárosában, Temes vármegye székhelyén, Temesváron (Timișoara) volt.)

A Német-bánsági Ezred területén – a „*Határ állomások a Német Bánsági Határezred területén*” című, 1864-ben kiadott térképen – a következő századok léteztek:⁴¹

1. A perlaszi század; települései: Perlasz, Farkasdin (Farkasd), Leopoldova (Csenta),
2. A tomasováci század; települései: Tomasovác (Tamáslaka), Botos, Orlovat (Orlód),
3. Az opovai század; települései: Opova (Ópáva), Baranda,
4. A glogoni század; települései: Glogon (Galagonyás), Óborcsa, Ovča (Bárányos), Sefkerin (Szekerény),
5. A szakulai század; települései: Szakula (Torontálsziget), Idvor (Torontáludvar),
6. Az uzdini század; települései: Uzdin (Újözora), Jarkovác (Árkod),

³⁸ A km²-ben kifejezett adatok az osztrák négyzetmérföld alapulvételével értendők. Egy osztrák négyzetmérföld = 57,567 km². GHIMESY LÁSZLÓ: *Ami a történelemkönyvekből nagyon sokszor hiányzik, de ismer-nünk kellene*. Erdészeti Lapok CXLI. évfolyam, 11. szám, 2006. november, 396. p.

³⁹ SZENTKLÁRAY JENŐ 1879, 68. p.

⁴⁰ BÖHM LÉNÁRT: *Dél-Magyarország vagy az ugynevezett Bánság külön történelme. II. kötet*. Emich Gusztáv Tulajdona, Pest, 1867, 377. p.

⁴¹ „*Carte des k. k. deutschbanater Gräntz-Regiments-Bezirk mit Namen u. Eintheilung der Cordonposten*”, – „*Határ állomások a Német Bánsági Határezred területén*”, 1864, Adatbázis forrás: Hadtörténeti Intézet és Múzeum. *Hungaricana, Kögyűjteményi Portál*: <https://maps.hungaricana.hu/hu/HTITerkeptar/24592/> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 1.)

7. A kovačicai század; települései: Kovačica (Antalfalva), Debeljača (Torontálvásárhely), Ludwigsdorf, más néven Padina (Nagylajosfalva),
8. A crepajai század; települései: Crepaja (Cserépalja), Jabuka (Torontálalmás),
9. A neudorfi század; települései: Neudorf, más néven Novo Selo (Révaújfalu), Franzfeld (Ferenchalom),
10. A sztarcsovai század; települései: Sztarcsova (Tárcsó), Bavanište (Homokbálványos) (Korábban Sztarcsova a homoliczi század része volt.),
11. A homoliczi század; települése: Homolicz (Omlód), Bresztovác (Beresztóc),
12. A kubini század; települései: Kubin (Kevevára), Ostrova (Temessziget), Plošic (Kevepallós), továbbá a Német-bánsági Ezred székhelye („Gränzcommunität”): Pancsova.

2. A Német-bánsági Ezred települései nemzetiség és felekezet szerint

2. 1. Az első század települései

A Német-bánsági Ezred első századának területén három helység feküdt. Ezek voltak – a század központja – Perlasz, továbbá Farkasdin (Farkasd) és Leopoldova (Csenta).

Perlasz (németül: Perlas, románul: Perlas, szerbül: Перлез / Perlez) az 1717. évi kincstári összeírás idején egy 30 lakott házból álló helység volt. Akkoriban „Szige” névvel jelölték a kimutatásban. Az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen is megtalálható a lakott helyek között. E helység közelében erődítést emeltek, melyet „Sáncz”-nak neveztek el. Az 1761. évi katonai térkép ezt a tényt már jelölte is. Gróf Francesco de Paula Ramond Villana-Perlas de Rialpo (1704-1773), a temesvári kincstári tartományi igazgatóság elnöke (1753-1769), 1752 után a „Sáncz” alján új helységet telepített, amely róla a „Perlasz” nevet nyerte. Első lakosai a Tisza és a Maros folyók vidékéről beköltözött szerbek voltak. A település 1767-ben, a Német-Illír Határőrezred kialakításakor századszékhellyé vált. Az 1775 és 1778 közötti években az ún. „Nagykikindai Kiváltságos Kerületből” további szerb határőrök és családtagjaik költöztek a helységbe. Az 1787-1791 között zajlott orosz-osztrák-török háború kitörésekor a császári sereg egyik hadosztályának székhelye lett.⁴²

Az 1848/1849. évi forradalom és szabadságharc idején a szerbek egyik megerősített tábora itt húzódott, ezért többször is öldöklő csaták színhelye volt a település és környéke.

Perlasz alapvetően pravoszláv vallású szerbek által lakott település, de kisebb számú német, horvát, illetve magyar közösség is él(t) itt. Erre utal, hogy a településen egy szerb ortodox (1750) és egy római katolikus templom (1777) is áll.⁴³

Farkasd (németül: Farkasdhin, románul: Fărcășdia, illetve Farcaș, szerbül: Фаркашдин / Farkašdin) az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen – „Vorkasdin” néven –, mint lakatlan terület volt feltüntetve. Közel fél évszázad múlva, 1770-ben a bánsági Katonai Határőrvidék területének megnagyobbítása alkalmával a szerb határ-

⁴² REISZIG EDE 1912, 105–106. pp.

⁴³ GYÉMÁNT RICHÁRD: *Etnikai és felekezeti viszonyok a történelmi Torontál vármegye Nagybecskereki járásában*. HistóriaAntik Kiadó, Budapest, 2017/2, 62–65. pp.

öröknek és családtagjaiknak adták át. Hosszú ideig „Farkasdin” volt a helység neve. Lakosai túlnyomórészt pravoszláv felekezetű szerbek.⁴⁴

Csenta (németül: Tschenta, románul: Centa, illetve Țenta, szerbül: Чента / Čenta) – eredeti nevén „Czentha” – a 18. század derekán létesült. Első szerb lakosai 1753-ban az idevándorló tiszai és marosi határőrökből és családtagjaikból kerültek ki. A megtelepedett szerbek a falu nevét – 1760-ban – megváltoztatták, új neve „Leopoldova” lett. (Feltehetően Mária Terézia egyik fiáról, Lipótról nevezték el, aki 1790 és 1792 között, II. Lipót néven magyar király is volt.) A 18. század második felében – 1768 és 1770 között – újabb szerb határőr családok telepedtek le a faluban. Őket további betelepülők követték, előbb az ún. „Nagykikindai Kiváltságos Kerületből” (1775-1778), illetve utóbb Écskáról (1802) is. Lakosai döntő többségükben pravoszláv felekezetű szerbek.⁴⁵

A Farkason, illetve a Csentán álló barokk stílusú, pravoszláv templomokat a 19. század első felében építették a 18. századi régi templomok helyén.

1. táblázat

Az első század településeinek statisztikai adatai (1869. évi népszámlálás)

Település	Házak száma	Népesség (fő)	Vallás					
			Római katolikus	Ortodox	Evangelikus	Református	Izraelita	Egyéb
Perlasz	554	3 553	780	2 773	–	–	–	–
Csenta	285	2 406	–	2 403	–	–	–	3
Farkasd	224	1 964	4	1 960	–	–	–	–
Összesen	1 063	7 923	784	7 136	–	–	–	3

Forrás: SEBŐK LÁSZLÓ (szerk.): *Az 1869. évi népszámlálás vallási adatai*. TLA Teleki László Intézet – KSH Népszámlálás – KSH Levéltár. Budapest, 2005. 215. p.

2. 2. A második század települései

A Német-bánsági Ezred második századának területén három helység feküdt. Ezek voltak – a század központja – Tomaševac (Tamáslaka), továbbá Botos (Bótos) és Orlovát (Orlód).

Tamáslaka (németül: Tomaschewatz, románul: Tomașevăț, szerbül: Томашевац / Tomaševac) török hódoltságot megelőző időszakáról nincsenek biztos értesüléseink. A középkorban feltehetően két település állt a területén, erre a feltárt templomromok utalnak. A török hódoltság időszakát átvészelte a falu. Az 1717. évi kincstári összeírásban – „Tomaschoviz” néven – 20 lakott házzal rendelkezett. Az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen is lakott helyként tüntették fel. A kamara 1760 körül a Tiszai és a Marosi Határőrvidékről – annak felosztása után – elvándorolt szerb határőröknek és családjaiknak engedte át új letelepedési helyül. Majd 1767-től a Német-Illír bánsági Ezredhez tartozott és annak egyik századszékhelye lett. Az orosz-osztrák-török háború idején

⁴⁴ REISZIG EDE 1912, 46. p., GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/1, 18–19. pp.

⁴⁵ REISZIG EDE 1912, 36. p., GYÉMÁNT RICHÁRD: *Etnikai és felekezeti viszonyok a történelmi Torontál vármegye Antalfalvai járásában*. HistóriaAntik Kiadó, Budapest, 2017/1, 14–15. pp.

(1787-1791), az 1788. évi hadjáratkor itt csapott össze az osztrák és a török sereg. A csata a törökök győzelmével végződött.⁴⁶ Az 1848/1849. évi forradalom és szabadságharc idején – akárcsak Perlasz és Alibunár – a szerbek egyik megerősített táborának számított. A helység pravoszláv szerbek által lakott falu. Barokk stílusú, szerb ortodox templomuk a 19. század elejéről származik.⁴⁷

Bótos (németül: Botosch, románul: Botoș, szerbül: Ботом / Botoš) a török hódoltság idején már létezett. Az 1717. évi kincstári összeírás – „*Botosch*” alakban – lakott helyként említette a falut, ahol 40 lakóház állt. Az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen is lakott helyként tüntették fel. A településen feltehetően már ekkor szerbek éltek, akik 1752-ben újabb utánpótlást kaptak további szerb határőrök és családtagjaik személyében. Később, 1768 és 1770 között, a Német-Illyr Határőrezred szervezésekor, a Tisza folyó mellől újabb szerb határőrcsaládok telepedtek le a községben.⁴⁸ Lakói jobbára pravoszláv vallású szerbek. Barokk stílusú, szerb ortodox templomuk 1783-ból származik.⁴⁹

Orlód (németül: Orlovat, románul: Orlovaț, szerbül: Орловат / Orlovat) már a török hódoltság idején is létezett. Még 1697 és 1698 között szentendrei szerbek telepedtek le itt. Az 1717. évi kincstári összeírásban – „*Horlebach*” néven – a lakott helységek között szerepelt, 30 házzal. Az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen is a lakott helyek között jelölték. Reiszig Ede szerint: „*1761-ben Orlovath néven, már népes helység volt. [...] 1848 őszén Kiss Ernő ezredes előőrsei szállották meg a községet.*”⁵⁰ Orlód többségében pravoszláv vallású szerbek által lakott falu. Első szerb pravoszláv templomot még a 18. században építették, a napjainkban is látható „újabb” ortodox templom pedig 1927-ből származik.⁵¹

2. táblázat:

A második század településeinek statisztikai adatai (1869. évi népszámlálás)

Település	Házak száma	Népesség (fő)	Vallás					
			Római katolikus	Ortodox	Evangelikus	Református	Israelita	Egyéb
Tamászlaka	364	2 571	102	2 465	4	–	–	–
Botos	427	2 879	39	2 840	–	–	–	–
Orlód	279	2 008	51	1 957	–	–	–	–
Összesen	1 070	7 458	192	7 262	4	–	–	–

Forrás: SEBŐK LÁSZLÓ (szerk.): *Az 1869. évi népszámlálás vallási adatai*. TLA Teleki László Intézet – KSH Népszámlálás – KSH Levéltár. Budapest, 2005. 212., 215. pp.

⁴⁶ REISZIG EDE 1912, 116, 121. pp., BÁNLAKY JÓZSEF: *A magyar nemzet hadtörténelme*. Magyar Elektronikus Könyvtár – Országos Széchényi Könyvtár: <http://mek.oszk.hu/09400/09477/html/0021/2111.html> (2017. július 31.)

⁴⁷ GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/1, 25–27. pp.

⁴⁸ REISZIG EDE 1912, 33. p.

⁴⁹ GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/2, 20–21. pp.

⁵⁰ REISZIG EDE 1912, 100–101. pp.

⁵¹ GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/2, 60–61. pp.

2. 3. A harmadik század települései

A Német-bánsági Ezred harmadik századának területén kettő helység feküdt. Ezek voltak – a század központja – Oppova (Ópáva), továbbá Baranda.

Ópáva (németül: Opowa, illetve Königsdorf, románul: Opava, szerbül: Опowo / Opovo) a török hódoltság idején már létezett. Első lakói szerbek voltak, akik 1672 és 1690 között már itt éltek. Az 1717. évi kincstári összeírás idején mindössze három lakott ház állt a településen. Az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen is a lakott hely volt. Később, a 18. század második felében, 1769-ben két részre osztották: „Zsélyci” és „Kaljuga” nevű településrészekre. Az utóbbi részen a németek és magyarok telepedtek le. Ópáva 1767-től a Német-Illyr bánsági Ezred területéhez tartozott és annak egyik századszékhelye lett. Az 1788. évi török hadjárat idején itt vesztett csatát az osztrák hadsereg a törökökkel szemben. A későbbiekben, 1789-ben németek, majd 1810-ben horvátok telepedtek le a faluban. Ennek ellenére a település megmaradt pravoszláv szerb többségűnek. A barokk stílusú, szerb ortodox templom 1770-ből származik. A németek és horvátok római katolikus templomát még 1766-ban építették.

A kincstári réti pusztákon a 19. század közepén alapították Albrechtsdorf és Königsdorf helységeket, azonban az 1874 és 1876 közötti jelentős dunai árvizek elsöpörték őket. Zömében római katolikus, ortodox és evangélikus lakosságuk volt. Területük Ópáva része lett.

Baranda (németül: Baranda, románul: Băranda, szerbül: Баранда / Baranda) feltehetően középkori eredetű helység. Pesty Frigyes az egykor Keve vármegyéhez tartozó „Berend” településsel azonosította. A település több középkori birtokosáról maradt ránk adat. A falu a török időben elpusztulhatott. Az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen lakatlan helyként volt feltüntetve. Majd, 1768-ban, a Német-Illyr bánsági Ezred szervezésekor szerb határőrök vették birtokukba. Néhány évvel később – 1775 és 1778 között – további szerb családok költöztek a faluba az ún. „Nagykikindai Kiváltságos Kerület” területéről. A szerbek „újabb” építésű, barokk stílusú, pravoszláv temploma 1814-ből származik.⁵²

3. táblázat

A harmadik század településeinek statisztikai adatai (1869. évi népszámlálás)

Település	Házak száma	Népesség (fő)	Vallás					
			Római katolikus	Ortodox	Evangélikus	Református	Izraelita	Egyéb
Ópáva	408	3 712	850	2 860	2	–	–	–
Baranda	304	2 121	22	2 099	–	–	–	–
Összesen	712	5 833	872	4 959	2	–	–	–

Forrás: SEBŐK LÁSZLÓ (szerk.): *Az 1869. évi népszámlálás vallási adatai*. TLA Teleki László Intézet – KSH Népszámlálás – KSH Levéltár, Budapest, 2005, 215. p.

⁵² GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/1, 12–13. pp.

2. 4. A negyedik század települései

A Német-bánsági Ezred negyedik századának területén négy helység feküdt. Ezek voltak – a század központja – Glogon (Galagonyás), továbbá Ovča (Bárányos), Óborcsa, Sefkerin (Szekerény).

Galagonyás (németül: Glogau, románul: Glogoni, szerbül: Глогоњ / Glogonj) magyar, német, román és szerb neve a szláv „glog” szóból eredeztethető, amely magyarul a „galagonya” nevű növényre utal. A helység középkori múltjáról Reiszig Ede a következőket írta: *„A hagyomány szerint Mátyás király uralkodása alatt e falu határában Maczedóniai Dóczy, Kinizsi Pál egyik alvezére, egy több száz fogollyal és zsákmánnyal visszatérő török csapatot, midőn az a községtől délnyugatra fekvő réten átvonult, hogy Borcsa táján a Dunán átkelve, Szerbiába nyomuljon, megtámadott, a törököket szétverte és a foglyokat kiszabadította. Ez az összeütközés valószínűleg a község határához tartozó „Vizesrétek” nevű dűlőben történt, a mit az itt talált leletek is igazolni látszanak.”*⁵³ Galagonyást a török hódoltság idején szerbek szállták meg, akiket még a török hódoltság végén készült 1717. évi kincstári összeírás is itt talált. Ekkor 10 lakott ház állt a faluban. A következő években azonban teljesen elpusztult, mert az 1723/1725. évi Mercy-féle térképen „Glogonska” néven, már a lakatlan helyek között található. A Német-Illír bánsági Ezred szervezésekor, 1767-ben a Katonai Határőrvidékhez csatolták és az egyik század székhelye lett. A helység hamarosan, 1774-ben német és szerb települőkkel gyarapodott. A falu fejlődését azonban az 1788. évi török hadjárat megakasztotta, ugyanis a török sereg betört a községbe, felgyújtotta és kirabolta azt, a lakosságot, pedig lemészárolta. A legyilkoltakat a község déli oldalán, a Temes folyó régi medre mellett közös sírba temették. Ekkor veszett ki a szerbség a faluból, és vált a település németajkúvá.⁵⁴ Ugyanakkor jelentősebb számú ortodox vallású román népesség is lakta.⁵⁵ A településen egykor élő római katolikus németek a 18. század végén építették az „új” római katolikus templomot, miután a régi az 1788. évi török betörést igencsak „megszenvetde”.⁵⁶ A római katolikus templom mellett a településen a románságnak is van egy ortodox temploma, illetve a szerbség is épített – a közelmúltban – egy pravoszláv templomot magának.

Bárányos (németül: Gisellenhain, románul: Ofcea, illetve Ovcea, szerbül: Овча / Ovča) középkori eredetéről nincsenek biztos információink. Ezért Bárányos „első biztos” írásos említése – „Offza” alakban – az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen történt, ekkor már biztosan lakott település volt. Az 1717. évi katonai összeírásban a település neve még nem szerepelt. A Német-Illír bánsági Ezred területének megnagyobbítása alkalmával, 1773-ban a Katonai Határőrvidékhez csatolták. A helység szerepet kapott az 1787-ben kitört orosz-osztrák-török háborúban is, amelyben – az oroszok oldalán – a Habsburg Birodalom is részt vett. Ekkor a falu és környéke az osztrák katonaság egyik felvonulási területe lett. Magyarosított nevét 1888-ban nyerte. A helység földrajzi fekvése miatt sokat szenvedett a Duna folyam kiöntéseitől.⁵⁷ Bárányos a románság egyik legnyugatibb települése a Bánság területén, azonban pontos értesüléseink nincse-

⁵³ REISZIG EDE 1912, 49. p.

⁵⁴ REISZIG EDE 1912, 49. p.

⁵⁵ GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/3, 23-26. pp.

⁵⁶ LANG, FRANZ: *Mit uns in Glogonj 1767-1945*. Eigenverlag (Druckerei Murr), Karlsruhe 1990, 112. p.

⁵⁷ REISZIG EDE 1912, 22. p.

nek arról, hogy mikor telepedtek le a faluban. Bizonyos román források szerint a román pásztorok már a török hódoltság időszakában történt elnéptelenedés előtt megjelentek a helység területén.⁵⁸ A település – korábban – jobbra ortodox románok által lakott falu volt. Ortodox templomuk is állt a településen.

Korábban Bárányos területén egy másik települést is alapítottak. A jobbra római katolikus németek által lakott Gisellenhain falut a Duna folyam áradásai mosták el. Területét Bárányosba olvasztották.

Borcsa (németül: Bortscha, románul: Borcea, szerbül: Борча / Borča) már a török hódoltság idején létezett. Az 1717. évi kincstári összeírás idején harminc lakott ház állt a településen. Az 1723/1725. évi Mercy-féle térképen – „*Borza*” alakban – szerepelt a lakott helyek között. A bánsági Katonai Határőrvidék területének kiterjesztésekor, 1773-ban, a Német-Illyr bánsági Ezred területéhez csatolták. Kevéssel 1773 után Borcsa mellett új telepet létesítettek, amelyet Újborcának neveztek el, a régi helységet pedig Óborcsának hívták. Amikor II. József (1780-1790) seregeit az orosz-osztrák-török háború (1787-1791) kitörése után a határszéleken felállította, Újborcsa hadászati központtá vált.⁵⁹ Óborcsa többnyire pravoszláv szerbek által lakott falu volt. Pravoszláv templomuk a 18. század utolsó évtizedéből származik.

Szekerény (németül: Sefkerin, románul: Sechereni, illetve Sefcherin, Zevcherin, szerbül: Сефкерин / Sefkerin) már a török hódoltság idején is lakott helynek számított. Az 1717. évi kincstári összeírásban 27 lakott ház állt a településen. Az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen is lakott helyként tüntették fel. Lakosai már ekkor szerbek voltak. Mária Terézia magyar királynő (1740-1780) rendeletére 1765 és 1768 között rokkant német katonákat és családtagjaikat telepítették le a faluban, ekkor a szerbek nagyobb hányada elköltözött. Az 1775 és 1778 közötti években újabb szerb határőrcsaládok költöztek ide, ekkor ismét a szerb népcsoport lett a domináns népelem. A szerbség jórészt az egykori Tiszai, illetve Marosi Határőrvidékről érkezett, de szép számmal jöttek az ún. „*Nagyikindai Kiváltságos Kerület*” területéről is. A falut – az orosz-osztrák-török háború idején (1787-1791) – 1788-ban a török sereg elpusztította. A helység többségében pravoszláv szerbek által lakott. Barokk stílusú, szerb ortodox templomuk a 18. század második feléből származik.⁶⁰

4. táblázat

A negyedik század településeinek statisztikai adatai (1869. évi népszámlálás)

Település	Házak száma	Népesség (fő)	Vallás					
			Római katolikus	Ortodox	Evangelikus	Református	Izraelita	Egyéb
Galagonyás	393	2 749	2 020	729	–	–	–	–
Bárányos	172	1 580	–	1 580	–	–	–	–
Borcsa	146	1 049	108	941	–	–	–	–
Szekerény	345	2 786	42	2 740	4	–	–	–
Összesen	1 056	8 164	2 170	5 990	4	–	–	–

Forrás: SEBŐK LÁSZLÓ (szerk.): *Az 1869. évi népszámlálás vallási adatai*. TLA Teleki László Intézet – KSH Népszámlálás – KSH Levéltár. Budapest, 2005. 216. p.

⁵⁸ DOBRESCU, IOAN FLORENTIN – NICOLETA, LAURA: *Românii din Serbia*. In: *Geopolitica*, 2005, 1. szám, 85. p.

⁵⁹ REISZIG EDE 1912, 33. p.

⁶⁰ GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/3, 39–40. pp.

2. 5. Az ötödik század települései

A Német-bánsági Ezred ötödik századának területén kettő helység feküdt. Ezek voltak – a század központja – Szakula (Torontálsziget), továbbá Idvor (Torontáludvar).

Torontálsziget (németül: Sakule, románul: Sacula, szerbül: Сакуле / Sakule) feltehetően már a középkorban is létezett, de erre vonatkozóan nincsenek írásos bizonyítékok. Reiszig Ede a következőket jegyezte meg: „*Vannak, a kik a Truntály dűlőről azt tartják, hogy itt vár lett volna és itt lett volna a vármegye székhelye is s hogy a megye innen nyerte volna nevét, ezt azonban semmiféle okleveles adat nem igazolja. Igaz, hogy az itt felszínre kerülő leletek és épületnyomok szerint itt valaha valamely ősrégi telep lehetett, de hogy mi volt, azt megállapítani egyelőre nem lehet. A török hódoltság idején viszont már minden bizonnyal létezett a falu.*”⁶¹ Az 1717. évi kincstári összeírásban – „Szakugla” néven – 12 lakott házzal szerepelt és az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen is a lakott helyek között találjuk. A 18. század második felében, 1767 óta „Szakula” a Német-Illyr bánsági Ezredhez tartozott és annak egyik századszékhelye lett. Az 1775 és 1778. években az ún. „Nagykikindai Kiváltságos Kerület” területéről érkezett, újabb szerb családok telepedtek le a faluban. Magyarosított nevét – akárcsak több, egykori határőr-település – 1888-ban kapta. Torontálsziget jobbára pravoszláv vallású szerbek által lakott falu. Barokk stílusú, szerb ortodox templomát a 19. század első felében építették.⁶²

Torontáludvar (németül: Idwor, románul: Idvor, szerbül: Идвор / Idvor) már a török hódoltság idején létezett. A török kiűzésének időszakában, 1717-ben, a kincstári összeírás négy lakott házat regisztrált a településen. Ezt követően elnéptelenedhetett, mivel az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen lakatlan helyként volt feltüntetve. A falu újranépesítése 1753-ban történt, amikor a megszüntetett Tiszai és Marosi Határőrvidékek területéről szerb határőrök és családtagjaik telepedtek le itt. Később is érkeztek szerb betelepülők, előbb 1768 és 1770 között, majd pedig 1775 és 1778 között, az ún. „Nagykikindai Kiváltságos Kerület” területéről. A helység jobbára pravoszláv szerbek által lakott. Barokk stílusú, szerb ortodox templomukat a 19. század elején építették.⁶³

5. táblázat

Az ötödik század településeinek statisztikai adatai (1869. évi népszámlálás)

Település	Házak száma	Népesség (fő)	Vallás					
			Római katolikus	Ortodox	Evangélikus	Református	Izraelita	Egyéb
Torontálsziget	324	2 620	58	2 560	–	–	2	–
Torontáludvar	289	2 073	26	2 047	–	–	–	–
Összesen	613	4 693	84	4 607	–	–	2	–

Forrás: SEBŐK LÁSZLÓ (szerk.): *Az 1869. évi népszámlálás vallási adatai*. TLA Teleki László Intézet – KSH Népszámlálás – KSH Levéltár. Budapest, 2005. 215. p.

⁶¹ REISZIG EDE 1912, 126. p.

⁶² GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/1, 28–29. pp.

⁶³ GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/1, 30–31. pp.

2. 6. A hatodik század települései

A Német-bánsági Ezred hatodik századának területén kettő helység feküdt. Ezek voltak – a század központja – Uzdin (Újozora), továbbá Jarkovác (Árkod).

Újozora (németül: Uzdin, románul: Uzdâni, szerbül: Уздин / Uzdin) az 1700-as évek második felében létesült. Ezt megelőzően két pusztából – „*Veliky-Uzdin*” és „*Mal-Uzdin*” – állt. A két pusztát a 18. század derekán a Dél-magyarországi kincstári puszták bérlőtársasága bérelte. Ezt követően már lakott volt a település, ahová románok telepedtek le. Majd 1767-ben, a Német-Illír bánsági Ezred létrehozását követően, annak egyik századszékhelye lett. Az 1788. esztendőben – az orosz-osztrák-török háború (1787-1791) idején – nagy összecsapás volt itt a Magyarországra törő törökök és az őket a botosi táborból idáig üldöző császáriak között. A császáriak a török szpáhik jelentős részét megölték. Később sem volt fegyvercsörgéstől mentes a vidék. Az 1848/1849. évi forradalom és szabadságharc idején „*1848 őszén egy portyázó honvédcsoport támadta meg a falut, s lakosságát kiűzte. 1849. május 7-én Perczel Mór honvédtábornok 5 000 emberrel és 17 ágyúval a Puffer ezredes vezérlete alatt álló 7 000 szerb felkelőn fényes győzelmet aratott itt, mely alkalommal mintegy ezren kerültek a honvédek fogságába.*”⁶⁴ Újozora többségében ortodox románok által lakott falu. Barokk stílusú, román ortodox templomukat 1801-ben építették.

Árkod (németül: Jarkovatz, románul: Iarcovăț, szerbül: Јарковац / Jarkovac) települést már a török hódoltság idején is létezett. Első lakosai szerbek voltak. A török kiűzésének időszakában, 1717-ben – „*Jankováz*” néven – szerepelt a kincstári összeírásban, 14 lakott házzal. Majd az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen is a lakott helyek között tüntették fel. Az osztrák adminisztráció 1768 és 1770 között a bánsági Katonai Hattárörvidék szervezésekor, a Német-Illír bánsági Ezred területéhez sorolta.⁶⁵ Az 1848/1849. évi forradalom és szabadságharc idején, 1848. december 15-én éjjel rendkívül heves harc bontakozott ki a falu birtoklásáért a magyarok és a szerbek között. Damjanich János (1804-1849) honvéd alezredes (később tábornok) seregével még 1848. december 14-én bevonult a községbe, a szerb lakosság látszólag barátsággal fogadta a magyarokat. Azonban a helybeliek titokban értesítették a Tamáslakán állomásozó szerb felkelőket. A Stevan Petrović Knicanin (1807-1855) által vezetett szerb sereg éjszaka megrohanta a falut, de a honvédek véres harcok árán viaszorították őket. Közel 300 honvéd halt meg, de a szerb felkelők soraiban még nagyobb volt a veszteség, közel 700 fő. Másnap a magyar honvédsereg megtorolván a sérelmet az áruló falu lakosságán, az egész falu népességét – a gyermekek kivételével – felkoncolták, a helységet pedig felgyújtották.⁶⁶ A falu jobbára pravoszláv szerbek által lakott, akik „újabb” ortodox templomukat az 1848/1849. évi forradalom és szabadságharc után – 1850-ben – építették fel.

⁶⁴ REISZIG EDE 1912, 133. p.

⁶⁵ GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/1, 10–11. pp.

⁶⁶ REISZIG EDE 1912, 20–21. pp.

7. táblázat

A hatodik század településeinek statisztikai adatai (1869. évi népszámlálás)

Település	Házak száma	Népesség (fő)	Vallás					
			Római katolikus	Ortodox	Evangélikus	Református	Izraelita	Egyéb
Újözora	619	5 329	84	5 245	–	–	–	–
Arkod	345	2 373	31	2 342	–	–	–	–
Összesen	964	7 702	115	7 587	–	–	–	–

Forrás: SEBŐK LÁSZLÓ (szerk.): *Az 1869. évi népszámlálás vallási adatai*. TLA Teleki László Intézet – KSH Népszámlálás – KSH Levéltár. Budapest, 2005. 215. p.

2. 7. A hetedik század települései

A Német-bánsági Ezred hetedik századának területén három helység feküdt. Ezek voltak – a század központja – Kovačica (Antalfalva), Debeljača (Torontálvásárhely), valamint Ludwigsdorf, más néven Padina (Nagylajosfalva).

Antalfalvát (németül: Kowatschitz, románul: Covăcița, szerbül: Ковачица / Kovačica, szlovákul: Kovačica) a 18. század közepén alapították. A Tiszai és Marosi Határőrvidék felosztása (1751) után határőrségi települők szállták meg, akik szerbek lehettek. Majd 1767-ben, a Német-Illír bánsági Ezred megalakításával annak egyik század-székhelye lett. A helység életében új korszak kezdődött, amikor 1801 és 1803 között a felvidéki Árva és Trencsén, valamint az alföldi Békés vármegyéből ágostai hitvallású evangélikus szlovákok költöztek a faluba.⁶⁷ Evangélikus templomuk 1828-ban készült el.

Nagylajosfalva (németül: Ludwigsdorf, románul: Padina, szerbül: Падина / Padina, szlovákul: Padina) „újabb” alapítású település. Létesítését még 1804-ben határozták el, majd 1806-ban telepedtek le a faluban az első – jobbra felvidéki – szlovák lakosok. Eredeti neve „*Padina*” volt, majd 1808. június 6-án kelt rendelettel a község neve „*Ludwigsdorf*” lett. A falu alapítását, illetve megmaradását a vízhiány jelentősen megnehezítette. A lakosság körében először csak néhány család, majd – 1814-ben – az egész falu lakossága kérelmezte, hogy elhagyhassa a települést és máshol telepedhessen le. A helység lakói végül maradtak, ugyanakkor jelentős kútforrásokba kezdtek. Reiszig Ede szerint a térség legmélyebb kútjai ebben a faluban voltak.⁶⁸ A falu – akárcsak Antalfalva – többnyire ágostai hitvallású evangélikus szlovákok által lakott. Evangélikus templomuk építést 1839-ben fejezték be.

Torontálvásárhely, illetve Debellács (németül: Debeljatscha, szerbül: Дебелџача / Debeljača) eredeti neve „*Develák*” volt, később „*Debelják*”, illetve „*Debeljácska*”. A falu első lakói szerb határőrök, illetve családtagjaik voltak, akiknek – 1766-ban – a kamara engedélyezte az itt történő letelepedést. A szerbek azonban néhány év múlva már elköltöztek innen és a község 1783-ban ismét pusztává lett. Majd „*1794-ben Hódmezővásárhelyről, Szentendréről, Gyomárról és Makórról 250 református magyar család érkezett ide.*”⁶⁹ A református templomot a 19. század első felében építették.

⁶⁷ Kovačica 1802-2002. *Zbornik prác pri dvestoročnici mesta*, Bački Petrovac: ASR Kultúra, 2002, 688 p.

⁶⁸ BABIAK, JÁN: *Sťahovanie Slovákov na Dolnú zem (II)*. Novi Sad: Hlas Eudu 1996, 10–26. pp.

⁶⁹ Az idézetben „Mária Terézia telepítését” fenntartásokkal kell kezelnünk, mert az uralkodónő 1780. november 29-én meghalt. Vagy az évszám vagy a telepítő személy nem pontos. Az idézet forrása: KABÓK ERIKA:

Az 1848/1849. évi forradalom és szabadságharc is jelentős problémát okozott a magyar falunak, mivel „szigetet” alkotott a szerb „tengerben”. A falu lakói jóformán a megmaradásért küzdöttek. 1848. szeptember 8-án Stevan Petrović Knićanin (1807-1855) a szerb önkéntesek vezére megtámadta embereivel a helységet, amelynek lakossága a túlerő elől elmenekült. A szerbek az üresen talált falut felgyújtották, a református templomot kifosztották és még a harangokat is elvitték, amelyek közül az egyik 1851-ben került vissza Szerbiából. Az elmenekült magyarok csak 1849. november havában tértek ismét vissza és építették fel településüket. A helység magyarosított nevét 1888-ban nyerte.

A falu híres volt vásáraitól, amelyeket évente előbb háromszor, majd négyszer tartottak. A vásárok három-négy napig is eltartottak és főleg lovat, tehenet adtak-vettek.⁷⁰

7. táblázat

A hetedik század településeinek statisztikai adatai (1869. évi népszámlálás)

Település	Házak száma	Népesség (fő)	Vallás					
			Római katolikus	Ortodox	Evangelikus	Református	Israelita	Egyéb
Antalfalva	383	3 160	55	15	3 063	6	21	–
Nagylajosfalva	400	3 733	30	3	3 694	–	6	–
Torontál-vásárhely	483	3 103	80	11	10	2 988	14	–
Összesen	1 266	9 996	165	29	6 767	2 994	41	–

Forrás: SEBŐK LÁSZLÓ (szerk.): *Az 1869. évi népszámlálás vallási adatai*. TLA Teleki László Intézet – KSH Népszámlálás – KSH Levéltár, Budapest, 2005, 216. p.

2. 8. A nyolcadik század települései

A Német-bánsági Ezred nyolcadik századának területén kettő helység feküdt. Ezek voltak – a század központja – Crepaja (Cserépalja), továbbá Jabuka (Torontálalmás).

Cserépalja (németül: Czrepaja, románul: Cerepalia, szerbül: Црепaja / Crepaja) már a török hódoltság alatt is létezett, azonban korábbi múltjáról már nincsenek pontos információink. A török korszak végére a település elnéptelenedett. A helységet 1750-től kezdve a Dél-magyarországi bérlők társasága bérelte, mint „*Mala Czrepaja*” és „*Welika Czrepaja*” nevű pusztákat.⁷¹ A falu újranépesítése báró Engelshofen Ferencz Lipót altábornagy, bánsági kormányzó (1740-1753) nevéhez fűződik, aki 1752-ben száz szerb határőr családot telepített ide. A Német-Illír bánsági Ezred megalakításával, 1767-ben, annak egyik századszékhelye lett. A településre 1774-ben újabb szerb határőrök és családjaik költöztek be, főképp Pancsováról (Панчево / Pančevo), Keveváról (Ковин

A magyar gyerekek „visszatértek”. In: FODOR ISTVÁN (szerk.): *Szörványlétben II. Magyar Szó, Újvidék*, 2017, 210. p.

⁷⁰ GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/1, 32–35. pp.

⁷¹ REISZIG EDE 1912, 36. p.

/ Kovin), illetve Homokbálványosról (Баваниште / Bavanište).⁷² A falu lakosai többségükben pravoszláv vallású szerbek voltak. Barokk stílusú, „új”, szerb ortodox templomukat 1822-ben építették.⁷³

Torontálalmás (németül: Apfeldorf, illetve Appeldorf, románul: Iabuca, szerbül: Јабукa / Jabuka) feltehetően középkori eredettel rendelkezik. A mai településre még a török hódoltság alatt szerb halászok települtek le. Ők találták itt – a hagyomány szerint – azt a terebélyes almafát, amelyről a falut elnevezték. Az 1717. évi kincstári összeírás szerint 15 lakott ház állt a faluban. A települést – mint lakott helyet – az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen is feltüntették. Mária Terézia magyar királynő (1740-1780) rokkant német katonákat és családtagjaikat telepített le a faluba, de a németek már 1765 körül annyira megsaporodtak, hogy a településen nem találtak helyet maguknak. Ezért többen elvándoroltak a faluból. Az orosz-osztrák-török háború idején (1787-1791) a török betörés hírére a német lakosok egy része a Bácskába menekült, később visszatértek, de szomorúan tapasztalták, hogy a törökök felperzselték a községet, amely a római katolikus templommal egyetemben leégett. A helység – 1888-ban – az „*Almás*” nevet nyerte el, később, 1890 után lett „*Torontálalmás*” a település neve.⁷⁴ A helység többnyire római katolikus vallású németek által lakott falu volt. A németek mellett egy kisebb román közösség is élt. A településen a németek – egymást követően – három római katolikus templomot is építették, ma már egyiknek sincs nyoma.⁷⁵

8. táblázat

A nyolcadik század településeinek statisztikai adatai (1869. évi népszámlálás)

Település	Házak száma	Népesség (fő)	Vallás					
			Római katolikus	Ortodox	Evangélikus	Református	Izraelita	Egyéb
Cserépalja	575	4 783	73	4 703	7	–	–	–
Torontálalmás	355	3 054	2 692	362		–	–	–
Összesen	930	7 837	2 765	5 065	7	–	–	–

Forrás: SEBŐK LÁSZLÓ (szerk.): *Az 1869. évi népszámlálás vallási adatai*. TLA Teleki László Intézet – KSH Népszámlálás – KSH Levéltár. Budapest, 2005. 216. p.

2. 9. A kilencedik század települései

A Német-bánsági Ezred kilencedik századának területén kettő helység feküdt. Ezek voltak – a század központja – Neudorf, más néven Novo Selo (Révaújfalu), továbbá Franzfeld (Ferenchalom).

Révaújfalu (németül: Banater Neudorf, illetve Neudorf, románul: Satu Nou, szerbül: Банатско Ново Село / Banatsko Novo Selo) középkori eredettel büszkélkedhet. Nevét fel-

⁷² REISZIG EDE 1912, 36. p.

⁷³ GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/1, 16–17. pp.

⁷⁴ REISZIG EDE 1912, 124–125. pp.

⁷⁵ GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/3, 44–46. pp.

tehetően – a 14. században – első ismert birtokosáról, Révai Illés fiáról, Miklósról nyerte. A település a török hódoltság alatt elpusztult. Újfalut csak 1765-ben telepítették újra. Carl Samuel Neumann Edler von Buchholt (1722-1782) lippai sótári tiszt, a későbbi kamarai tanácsos, a bánsági telepítő bizottság egyik tagja építtetett itt 150 házat.⁷⁶ Révaújfalut a Német-Illír bánsági Ezred szervezésekor, 1767-ben az egyik század székhelye lett. Az 1848/1849. évi forradalom és szabadságharc idején, 1849. január 1-én Kiss Ernő (1799-1849) altábornagy, a délvidéki honvédsereg parancsnoka 2 000 emberével kiverte a Ferdinand Mayerhofer von Grünbühl (1799-1869) osztrák ezredes vezérlete alatt álló 2 500 szerb felkelőt a faluból. A helység magyarosított nevét 1888-ban kapta.⁷⁷ Jobbára ortodox vallású románok által lakott falu. A barokk stílusú, román ortodox templom a 19. század derekán (1860) épült. A 19. század végén már szerb pravoszláv templom is állt a faluban.

Ferenczhalom (németül: Franzfeld, szerbül: Kačarevo / Kačarevo) egykori német nevét az akkori koronaherceg, a későbbi I. Ferenc magyar király (1792-1835) után nyerte, habár a település alapítója apja, II. Lipót magyar király (1790-1792) volt. A település helyén a török hódoltság végén egy „Osveldos” nevű falu állt. Az 1717. évi kincstári összeírás idején 13 lakott ház volt a faluban, amelynek nevét akkor „Zeldosch” alakban írták. Az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen „Seldosch” formában szerepelt a település neve és szintén a lakott helyek között szerepelt. Nem sokkal ezt követően a falu elnéptelenedett. Reiszig Ede a következőket közölte a faluról: „A mostani község 1790-ben keletkezett. Nevét az 1791. évi július 30-án kibocsátott legfelsőbb elhatározással nyerte Ferencz főherceg trónörökös tiszteletére. Népessége leginkább Württembergből, Badenből és Svájcban szakadt ide.”⁷⁸ Kezdetben 120 család telepedett le a helységben. 1802-ben 40 új házzal nagyobbította meg a kincstár. Franzfeld volt az első ágostai hitvallású német hitközség a bánsági Határőrvidék területén. A bevándorlók részére a katonai kincstár imaházat emeltetett fából, melyben 1815-ig tartották az istentiszteletet.”⁷⁹ Érdekes adatot közölt Reiszig Ede a falu vallási életéről: „1810-ben egy új vallási szekta terjedt el az itteni lakosok között, melyet egy Wittenbergából ide szakadt Kühfusz József nevű lutheránus iparos terjesztett, a ki a szentírás helyes magyarázatának isteni adományával dicsekedett. Az akkori lelkész feljelentésére a pancsovai ezredes elfogatta s egy évre bebörtönöztette. Halála után hívei sokáig bujdostak, de a múlt század 50-es éveiben mint nazarénusok léptek fel Tremmel György vezetése alatt. Ezek jelenleg is egyre szaporodnak a községben.”⁸⁰ Ferenczhalom többségében ágostai hitvallású evangélikus vallású németek által lakott település volt.

⁷⁶ REISZIG EDE 1912, 110. p.

⁷⁷ REISZIG EDE 1912, 110. p.

⁷⁸ A németajkú telepesek 1792. június 24-én érkeztek meg és telepedtek le a faluban. *Franzfeld in the Banat. Swabian Trek*: http://www.swabiantrek.com/?page_id=455 (Letöltés ideje: 2017. július 27.), *Franzfelder-Online*: <http://www.franzfelder.de/> (Letöltés ideje: 2017. július 27.)

⁷⁹ REISZIG EDE 1912, 48. p.

⁸⁰ REISZIG EDE 1912, 48. p.

9. táblázat

A kilencedik század településeinek statisztikai adatai (1869. évi népszámlálás)

Település	Házak száma	Népesség (fő)	Vallás					
			Római katolikus	Ortodox	Evangélikus	Református	Israelita	Egyéb
Révaiújfalu	750	6 944	74	6 865	5	–	–	–
Ferenchalom	317	3 197	39	23	3 131	4	–	–
Összesen	1 067	10 141	113	6 888	3 136	4	–	–

Forrás: SEBŐK LÁSZLÓ (szerk.): *Az 1869. évi népszámlálás vallási adatai*. TLA Teleki László Intézet – KSH Népszámlálás – KSH Levéltár. Budapest, 2005. 216. p.

2. 10. A tizedik század települései

A Német-bánsági Ezred tizedik századának területén kettő helység feküdt. Ezek voltak – a század központja – Sztarcsova (Tárcsó), továbbá Bavanište (Homokbálványos).

Tárcsó (németül: Startschowa, románul: Tarcu, szerbül: Старчево / Starčevo) az 1723/1725. évi térképen „*Starzova*” néven, a lakott helyek között szerepelt. Lakosai ekkor már szerbek voltak. Majd, 1761-ben, Sztarcsovára is „kiszolgált” német katonákat és családtagjaikat telepítették le. Ezt követően, 1765 és 1768 között további németajkú családok költöztek a faluba, ekkor a szerbek egy része elvándorolt a településről.⁸¹ A helység a későbbiekben bár szerb többségű maradt, de velük majdnem megegyező számban római katolikus horvátok is éltek a faluban. A harmadik legjelentősebb népcsoport a római katolikus felekezethez tartozó németek voltak. A településen egy római katolikus, illetve egy szerb pravoszláv templom utal a lakosok – egykori – felekezeti hovatartozására. A római katolikus vallású németek – akárcsak más németek lakta falu esetében – később kivesztek a településről.⁸²

Homokbálványos (németül Bawanischte, románul Bavanište, szerbül Баваниште / Bavanište) középkori eredetű falu. Az 1717. évi kamarai jegyzékben két helység feküdt a területén, úgy, mint „*Malo-Balvaniste*”, valamint „*Veliko-Balvaniste*”. Előbbiben négy, utóbbiban harminc lakott ház állt. A falu később – ha gyéren is –, de lakott maradt. A szerbség nagyobb számban az 1760-as évek végén, az 1770-es évek elején telepedett le a faluban. A települést 1788-ban a török hadsereg feldúlta. Homokbálványos jobbára pravoszláv szerbek által lakott település.

⁸¹ REISZIG EDE 1912, 121. p.

⁸² GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/3, 41–43. pp.

10. táblázat

A tizedik század településeinek statisztikai adatai (1869. évi népszámlálás)

Település	Házak száma	Népesség (fő)	Vallás					
			Római katolikus	Ortodox	Evangelikus	Református	Izraelita	Egyéb
Tárcsó	448	3 172	1 858	1 308	6	–	–	–
Homokbálványos	814	6 120	91	6 010	4	7	7	1
Összesen	1 262	9 292	1 949	7 318	10	7	7	1

Forrás: SEBŐK LÁSZLÓ (szerk.): *Az 1869. évi népszámlálás vallási adatai*. TLA Teleki László Intézet – KSH Népszámlálás – KSH Levéltár. Budapest, 2005. 202., 216. pp.

2. 11. A tizenegyedik század települései

A Német-bánsági Ezred tizedik századának területén kettő helység feküdt. Ezek voltak – a század központja – Homolitz (Omlód), továbbá Bresztovác (Beresztóc).

Omlód (németül: Homolitz, románul: Omolița, szerbül: Омољница / Omoljica) a török hódoltság végén lakott volt. Az 1717. évi kincstári összeírás idején 50 lakott ház állt a faluban. Az 1723/1725. évi gróf Mercy-féle térképen „Humulizza” néven, szintén a lakott helyek között szerepelt. Lakosai kezdetben szerbek voltak. Majd amikor – 1765 és 1768 között – német rokkant katonák és családtagjaik telepedtek le a faluban, a szerbek legnagyobb része elköltözött a településről. Az 1776-os esztendőben újabb német és szerb betelepülők érkeztek a helységbe. A település 1767 óta a Német-Illír bánsági Ezred területéhez tartozott és ettől kezdve századszékhely lett. II. József, a „kalapos király” (1780-1790) kétszer is megfordult a településen, mivel a településnek fontos szerepe volt az 1787 és 1791 között zajlott orosz-osztrák-török háborúban, ugyanis jelentős számú katonaság állomásozott itt.⁸³ Omlód két nagy népcsoportnak, a római katolikus németiségnek, valamint a pravoszláv szerbségnek adott otthont. Mellettük kisebb számban, ortodox románok éltek. A 19. század közepén épített római katolikus templom már nincs meg, az 1700-es évekből származó pravoszláv templom még áll a településen.⁸⁴

Beresztóc (németül: Brestowatz, de 1943 márciusától 1944 szeptemberéig Rustendorf, románul: Berestoc, szerbül: Банатски Брестовац / Banatski Brestovac) neve a szláv „breszt”, azaz „szilfa” szóból származik. A település neve utal arra, hogy egykoron szláv lakosság élhetett ezen a vidéken és a helység a vele határos szilfaerdőségekről kaphatta a nevét.⁸⁵ A 15. században Beresztóc környéken a kevei vár szolgáltatában álló szerbek éltek. A szerbség 1439-ben vándorolt el innen, amikor II. Murád török szultán (1421-1444, 1446-1451) serege betört a vidékre és elpusztította azt. A Csepel-szigetre költözött szerbek helyére újabb szerb családok érkeztek. A térség 1551-ben, Keve várának a törökök általi elfoglalása révén lett a törököké. A török hódoltság időszakának végén, 1717-ben csak 12 üresen álló ház állt a településen. Az 1720-as években az osztrákok – határőrizeti megfontolások miatt – megerősítették a térséget. A Ti-

⁸³ REISZIG EDE 1912, 100. p.

⁸⁴ GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/3, 31–33. pp.

⁸⁵ GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/3, 9–11. pp.

szai, illetve Marosi Határőrvidékek feloszlása (1751) után szerbek telepedtek le a faluban. A Német-Illyr bánsági Ezred felállítását követően, a szerb lakosság egy része másfelé költözött, helyükbe bécsi, prágai, pettaui (ptuj-i) még munkaképes „kiszolgált” német katonákat és családjaikat telepítették. Majd 1785 és 1790 között Elzászból, Lotaringiából néhány német család telepedett le a helységben. A falu német lakóinak életében szomorú esemény volt – az orosz-osztrák-török háború idején (1787-1791) – az 1788-es török betörés, amikor a török sereg elfoglalta a helységet, mindent felprédált, valamint a falut felégette. A megrémült lakosság Pest vármegyébe, egészen Kókaig menekült, ahonnan csak a háború befejeztével tért vissza.⁸⁶ Beresztóc többségében római katolikus németek, kisebb részben pravoszláv szerbek által lakott helység volt. Az újabb építésű római katolikus templom a 19. század közepén épült, ma már nem áll. A barokk stílusú, pravoszláv templomot az 1700-as évek második felében építették.⁸⁷

11. táblázat

A tizenegyedik század településeinek statisztikai adatai (1869. évi népszámlálás)

Település	Házak száma	Népesség (fő)	Vallás					
			Római katolikus	Ortodox	Evangelikus	Református	Izraelita	Egyéb
Omlód	488	4 176	1 639	2 537	–	–	–	–
Beresztóc	316	2 456	1 220	1 236	–	–	–	–
Összesen	804	6 632	2 859	3 773	–	–	–	–

Forrás: SEBŐK LÁSZLÓ (szerk.): *Az 1869. évi népszámlálás vallási adatai*. TLA Teleki László Intézet – KSH Népszámlálás – KSH Levéltár. Budapest, 2005. 216. p.

2. 12. A tizenkettedik század települései

A Német-bánsági Ezred tizenkettedik századának területén három helység feküdt. Ezek voltak – a század központja – Kubin (Kevevára), továbbá Osztrova (Temessziget), valamint Plošic (Kevepallós).

Kevevára (németül Kubin, illetve Temeschkubin, románul Cuvin, szerbül Ковин / Kovin) gazdag történelmi múlttal büszkélkedhet, mivel már a 12. századból maradt ránk adat a helységről. III. Béla magyar király (1172-1196) „névtelen jegyzője”, Anonymus is említette, mint Ajtony vezér ösének, Galádnak a birtokát. Első királyunk, I. (Szent) István magyar király (1000-1038) itt építtetett királyi várat. Kevevára, vagy, ahogy a középkorban hívták, Keve a tatárjárásig (1241/1242) ipari központ, illetve – a Bulgáriába, illetve Bizánci Birodalomba vezető – kereskedelmi útvonalak egyik fő csomópontjának számított. Ugyanakkor – földrajzi helyzeténél fogva – a hadi útvonalak is érintették. A tatárdúlás után bár hanyatlásnak indult, de még mindig fontosabb település lehetett. Amellett, hogy Keve vármegye székhelye is volt, (Luxemburgi) Zsigmond magyar király (1387-1437) jelentős kiváltságokat adott a település lakóinak. Előbb 1392-ben mentesült a harmincad, illetve a vámfizetés alól, majd – 1397-ben – királyi sókamara-

⁸⁶ REISZIG EDE 1912, 25–26. pp.

⁸⁷ GYÉMÁNT RICHÁRD 2017/3, 9–11. pp.

hely is lett, illetve 1405-ben vásárjogot is nyert. Később, (Luxemburgi) Zsigmond más kiváltságokkal is elhalmozta a település lakóit. Így például adómentességgel, birtokadományokkal, továbbá szabad halászat és hetivásárok tartására is jogot nyert.⁸⁸ Megállapítani pontosan nem lehet, hogy mikor vált a település jobbára „ráczok”, azaz szerbek által lakott településsé, annyi bizonyos, hogy a kiemelkedő kereskedelmi gócpont a 16. század hajnalára nagyobb számban vonzotta őket ide.⁸⁹ Vára – hol jobb, hol rosszabb állapotban – dacolt az egyre fenyegető török veszéllyel is, amíg végül 1551/1552 körül török kézre került.⁹⁰ Ekkor egy korszak zárult le a település történetében, amelyet – a török hódoltság időszakában – szerb lakói már „Kubin” néven neveztek.⁹¹

A török hódoltság időszakát követően kiobbant osztrák-török háborút (1737-1739) lezáró belgrádi békekötés (1739) elrendelte a település várának lerombolását. Majd a 18. században teljesen átalakult a helység képe is. Mária Terézia magyar királynő (1740-1780) rendeletére az egyik olyan település lett, ahová – az 1760 és 1770 közötti években – kiszolgált német (osztrák) katonákat és családjaikat, rokonaikat telepítették le. Ekkor a szerbek mellett már a németek is megjelentek, illetve bevándoroltak a településre. A magyarság – nagyobb számban – csak az 1778/1779 utáni időszakban jelenhetett meg a helységben, idővel azonban egyre inkább növelte lélekszámát.⁹² Ebben nyilvánvalóan az a tény is segítette, hogy a település – a Katonai Határőrvidék „polgárosítása” után – járasszékhely lett. A negyedik népcsoport, a románság is beköltözött Kevevárára, de hogy konkrétan mely évre tehető, arra vonatkozóan nincs pontos adat.

Az egykori Kevevárai járás székhelyének templomai a mai napig hirdetik a helység – etnikailag és felekezetiileg – színes múltját. A szerb ortodox templomot 1777 körül építették. A németek és a magyarok által használt római katolikus templomot 1829-ben kezdték építeni és 1830-ban fejezték be.⁹³ A negyedik jelentősebb népcsoport, a románság ortodox templomát pedig 1904-ben építették. A kései építés oka feltehetően abban keresendő, hogy a román ortodox hívek 1873-ig a szerb pravoszláv egyház alá tartoztak és közös templomot használtak. A románság különválása ezt követően „érett be”. Maguknak a román ortodox hívőknek a szerb pravoszláv egyház alá való „besorolása” hosszú vitát eredményezett a két ortodox közösség között.

Kevepallós (németül Ploschitz, románul Pločița, szerbül Плочича / Pločica) nevét először az 1717. évi osztrák katonai kimutatás jelölte „Plochika” alakban. A helység népesevéstörténete annyiban „egyedi”, hogy a kezdetben szerbek által lakott településre – 1765 és 1768 között – érkező kiszolgált németajkú (osztrák) katonák és családtagjaik megmaradtak, nem vándoroltak el. Kevepallós a későbbiekben „elegyes” település volt. Habár a pravoszláv vallású szerbség alkotta a többséget, a római katolikus vallású németek alig maradtak el számbelileg mögöttük. A németek római katolikus temploma már nincs meg.

⁸⁸ REISZIG EDE 1914, 57. p.

⁸⁹ PESTY FRIGYES: *Az eltűnt régi vármegyék. I. kötet*. Magyar Tudományos Akadémia. Budapest, 1880. 375. p., 390. p.

⁹⁰ Érdekességgként jegyezzük meg, hogy az 1440 körül a településről a török miatt elvándorló szerbség jobbára a Csepel-sziget déli részén, Ráckeven telepedett le. (Ennek a kapcsolatnak tiszteltére Ráckeve és Kevevára napjainkban (2018) testvérvárosi viszonyban állnak.) PESTY FRIGYES 1880, 375., 385–386. pp.

⁹¹ REISZIG EDE 1914, 57. p.

⁹² PESTY FRIGYES 1880, 375., 386–387. pp., REISZIG EDE 1914, 57. p.

⁹³ ERŐS LAJOS (szerk.): *Adalékok a Zrenjanini-Nagybecskereki Egyházmegye történetéhez*. LOGOS Kiadó. Tóthfalu, 1993. 299–302. pp.

Temessziget (németül Ostrova, románul Ostrovo, szerbül Острово / Ostrovo) helyzete speciális, mivel a Duna folyam Ostrovo nevű szigetén fekszik. Ezért is volt korábban a neve „Osztorva”. A 18. századi császári kimutatások, illetve térképek is lakott helyként jelölték.⁹⁴ Német rokkant katonák letelepedési helyül szolgált, azonban a német lakosság idővel elköltözött innen, ekkor szerbek telepedtek a helységbe. Temessziget pravoszláv vallású szerb többségű falu. Fontos megjegyeznünk, hogy bizonyos korabeli térképek Temesszigetet (Ostrovát) az Illír-bánsági Ezred területén tüntették fel. Fontos hangsúlyoznunk, hogy Osztrovát, azaz Temesszigetet a korbeli térképek egy része az Illír-bánsági Ezred területéhez sorolta.

12. táblázat

A tizenkettedik század településeinek statisztikai adatai (1869. évi népszámlálás)

Település	Házak száma	Népesség (fő)	Vallás					
			Római katolikus	Ortodox	Evangélikus	Református	Izraelita	Egyéb
Kevevára	623	4 536	1 770	2 743	17	6	–	–
Kevepallós	195	1 509	563	944	2	–	–	–
Temessziget	100	978	5	973	–	–	–	–
Összesen	918	7 023	2 338	4 660	19	6	–	–

Forrás: SEBŐK LÁSZLÓ (szerk.): *Az 1869. évi népszámlálás vallási adatai*. TLA Teleki László Intézet – KSH Népszámlálás – KSH Levéltár, Budapest, 2005, 202. p.

2. 13. A Német-bánsági Ezred székhelye: Pancsova

Pancsova (németül Pantschowa vagy Banstadt, románul Panciova, szerbül Панчево / Pančevo) előbb a Német-Illír bánsági Ezred, majd pedig a Német-bánsági Ezred székhelye volt. Innen irányították a 12 századra osztott Ezred területét.

A település névadója feltehetően a „Panyóca folyó” lehetett, amely vízfolyást a szerbség „Ponjavica” elnevezéssel illeti. A feltehetően ószláv eredetű Pancsova – illetve a Panyóca folyó – nevét illetően létezik egy olyan elképzelés is miszerint egy növény, a „gyűszűvirág”, azaz a „Ponjavica” lenne a névadó.⁹⁵ A település nevének első megjelenése a Kr. u. 9. századra nyúlik vissza, amikor egy régi irat tett említést egy, a Duna folyam mellett fekvő „Panuka” nevű várról, amely Pancsova őse lehetett.⁹⁶ Ugyanakkor Anonymus „Gesta Hungarorum” című művében is említést tesz a térségről.⁹⁷ A város neve a későbbiekben „villa Panczal”, illetve „Penseg” formában is megjelent. A város régies – mára szinte teljesen kiveszett – magyar neve „Pancsal” volt. A

⁹⁴ SZENTKLÁRAY JENŐ 1879, 47. p.

⁹⁵ MARTINEK IMRE: *Híd az üres folyómeder fölött*. Bánati Újság (2012.01.18.), Hét Nap Online: <http://hetnap.rs/mobil/?p=cikk&id=11206> (Letöltés ideje: 2015. február 12.)

⁹⁶ FÁBIÁN IMRE: *Pancsova*. In: BOROVSKY SAMU (szerk.): *Magyarország vármegyéi és városai. Torontál vármegye*. Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1912. 597. p.

⁹⁷ ANONYMUS: *Gesta Hungarorum* (fordította: Pais Dezső). *Magyar Elektronikus Könyvtár, Országos Széchényi Könyvtár*: <http://mek.oszk.hu/02200/02245/02245.htm#43> (Letöltés ideje: 2015. február 12.)

török idők előtt beszivárgó szerbség a „Панчево”, azaz „Pančevo” elnevezést használta és használja ma is a város megnevezésére. A török időket követően megérkező, de a II. világháború végén távozni kényszerülő németek a „Pantschowa”, illetve a „Banstadt” névvel illeték városukat. A románul a helységet „Panciova”-nak hívják.

Az őskor óta lakott helynek számító Pancsova környékén, a magyar honfoglalás időszakában feltehetően bolgárok, illetve „pecsenégek”, azaz besenyők élhettek. A bolgárok „határvidéke” hamarosan magyar kézre került.⁹⁸ Az Árpád-korban többször is „előtérbe” került a város és környéke, hol Könyves Kálmán uralkodása idején (1095-1116), a keresztes hadak átvonulása alkalmával, vagy például II. Géza (1141-1162) Bizánccal folytatott háborúi idején. Népesedéstörténeti szempontból az ún. „vegyesházi királyok” időszakának (1301-1526) vége birt jelentőséggel. A török portyák és a nyomukban járó pusztítások a lakosság egyre nagyobb hányadát üzték el a lakóhelyükről. Jelentős demográfiai probléma volt – a magyarság szempontjából –, hogy megkezdődött a szerbség és a románság térnyerése a Bánság területén. Pancsova környékén egyre inkább a bevándorló szerbség lelt új hazára.⁹⁹

Pancsova török kézre kerüléséről nincsenek pontos információink. Annyi bizonyos, hogy – a török portyák révén – elsőként érte a pusztulás szele. A törökök még 1521-ben megtámadták és feldúlták a várost. Hogy mikor épült föl ismét, erre vonatkozóan nincs adat, de 1552-ben – amikor a Bánság teljes területe török kézbe került – már egy török bég vezérlete alatt erős török őrség tartotta megszállva a helységet. A török hódoltság időszakában jelentős hely volt. Pancsova 1716-ig volt török kézen.¹⁰⁰ A pozsareváci békeszerződést követően a Bánság teljes területe „Temesi Bánság” (németül „Temeschwarer Banat”) néven kincstári igazgatás alá került. A kincstári igazgatás 12 kerületre osztotta a Temesi Bánságot, amelyek közül az egyik székhelye Pancsova városa lett. A császáriak számítva az esetleges török támadásra megerősítették a települést. Ekkor – az 1717. évi összeírás szerint – 70 ház állt a településen és egy 36 falut és 776 házzal rendelkező kerület központja lett.¹⁰¹

A határ közelsége, az ipar és a kereskedelem fejlődése, a német és a szerb lakosok szorgos munkája révén 1792-ben Pancsova város előljárósága kezdeményezte az uralkodónál az „önálló város”-i cím elnyerését. I. Ferenc magyar király (1792-1835) 1794. február 5-én „önálló várossá” („Freie Communität”) nyilvánította a települést. Néhány héttel később – 1794. február 28-án – kinevezték „Pancsova önálló város” első magisztrátusát, amelynek hivatalnokai felerészben németek, illetve felerészben szerbek voltak. A város vezető tisztségviselői viszont jobbára a németek köréből kerültek ki. A város nem sokáig örülhetett „önállóságának”, mert 1801. február 28-án ismét katonai hatóság alá rendelték. Pancsova a Német-bánsági Ezred székhelye lett. A város nemzetiségei közül hosszú időn át a szerbség és a németek voltak meghatározóak. Felekezeti viszonylatban – jórészt a szerbség kapcsán – a szerb ortodox, valamint – főképp a németek,

⁹⁸ BÁRÁNY ÁGOSTON: *Torontál vármegye hajdانا*. Magyar Királyi Egyetem. Buda, 1845. 12. p.

⁹⁹ DRASKÓCZY ISTVÁN: *Kisebbségek az Árpád-kori Magyarországon*. In: *Kisebbségkutatás*, 2000/3. szám: http://www.hhrf.org/kisebbségkutatás/kk_2000_03/cikk.php?id=294 (Letöltés ideje: 2015. február 13.), SZENTKLÁRAY JENŐ: *Temes vármegye története*. In: Borovszky Samu (szerk.): *Magyarország vármegyéi és városai. Temes vármegye és Temesvár*. Országos Monográfia Társaság. Budapest, 1914. 309. p.

¹⁰⁰ HEGYI KLÁRA: *A török hódoltság várai és várkatonasága. III. kötet*. MTA Történettudományi Intézet, Budapest, 2007, 1394. p.

¹⁰¹ FÁBIÁN IMRE 1912, 598. p.

magyarok révén – a római katolikus egyháznak volt jelentősebb szerepe. Pancsova 1872-ben – a Katonai Határőrvidék „polgárosítása” után – törvényhatósági jogú város, továbbá Torontál vármegye Pancsovai járásának székhelye lett.

13. táblázat

Pancsova városának statisztikai adatai (1869. évi népszámlálás)

Település	Házak száma	Népesség (fő)	Vallás					
			Római katolikus	Ortodox	Evangelikus	Református	Ezraelita	Egyéb
Pancsova	2 520	16 888	5 528	9 678	1 212	220	193	57

Forrás: SEBŐK LÁSZLÓ (szerk.): *Az 1869. évi népszámlálás vallási adatai*. TLA Teleki László Intézet – KSH Népszámlálás – KSH Levéltár. Budapest, 2005. 216. p.

IV. A Német-bánsági Ezred megszüntetése

I. Ferenc József Habsburg uralkodó (1848-1916) már 1869. augusztus 19-én kelt leiratával elrendelte, hogy a Katonai Határőrvidék különállását fokozatosan megszüntessék. A Katona Határőrvidék „polgárosítására” – vagyis a polgári közigazgatás bevezetésére, továbbá a térség Magyarország, illetve Horvát-Szlavónország területébe történő bekebelezésére – 1872. június 8-án került sor. Ekkor az uralkodó leirata felosztatta a Német-bánsági Ezredet is.¹⁰² A gyakorlatban a térség „polgárosítását” az 1873. évi XXVII. törvénycikk mondta ki. A jogszabály címe: „A bánsági határőrvidék és a titeli zászlóalj polgárosításának törvénybe iktatásáról és a polgárosítás folytán szükségessé vált más intézkedésekről”.¹⁰³ Az egykori Német-bánsági Ezred 31 települése közül Homokbálványos, Kevepallós, Kevevára, valamint Temessziget Temes vármegye Kevevárai járásának részei lettek.

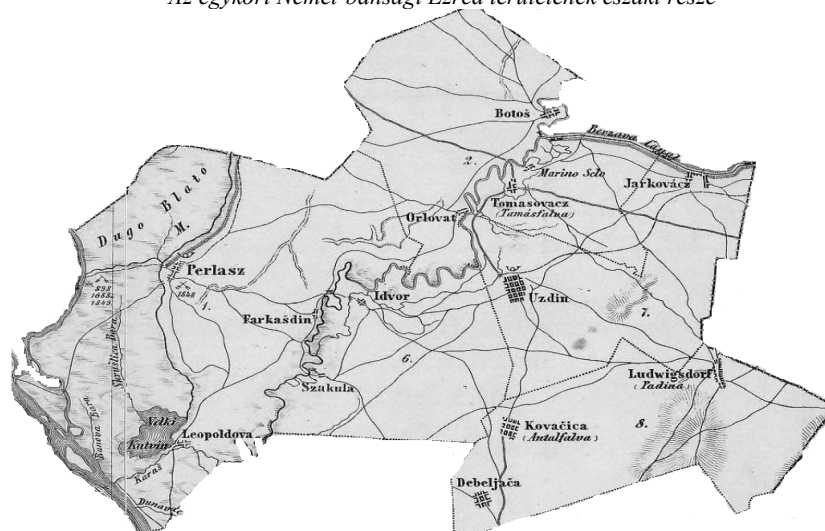
Torontál vármegye új járásokkal bővült, így – a Határőrvidék területét érintően –, az Alibunári, az Antalfalvai, valamint a Pancsovai járásokkal. Azonban más, korábban létesített járasok területe is változott. A Nagybecskereki járás része lett a szerbajkú Bótos, Orlód és Perlasz. Az újonnan létesített Alibunári járás részei lettek – a Szerb-bánsági Ezredtől bekebelezett – Alibunár, Ferdinándfalva, Iloncz, Kevedobra, Keviszöllös, Kismargita, Petre, Számos, Újsándorfalva, valamint Végszentmihály. A szintén új alapítású Antalfalvai járás részei lettek Antalfalva, Árkod, Baranda, Csenta, Cserépalja, Farkasd, Nagylajosfalva, Ópáva, Tamáslaka, Torontálsziget, Torontáludvar, Torontálvásárhely, továbbá Újözora. A Pancsovai járás települései lettek: Bárányos, Beresztóc, Borcsa, Ferenchalom, Galagonyás, Omlód, Révaújfalu, Szekerény, Tárcsó, Torontálalmás, valamint a Szerb-bánsági Ezredtől idesorolt Dolova. Pancsova, a Német-bánsági Ezred egykori székvárosa, törvényhatósági jogú város lett, ezáltal a történelmi Torontál vármegye – közigazgatási rangban – legjelentősebb településévé vált.

¹⁰² DIÓS ISTVÁN – VICZIÁN JÁNOS (szerk.): *Magyar Katolikus Lexikon, I. kötet (A-Bor)*. Szent István Társulat. Budapest, 1993. 584. p.

¹⁰³ 1873. évi XXVII. törvénycikk, a bánsági határőrvidék és a titeli zászlóalj polgárosításának törvénybe iktatásáról és a polgárosítás folytán szükségessé vált más intézkedésekről. Wolters Kluwer, Ezer év törvényei: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87300027.TV> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 2.)

1. térkép

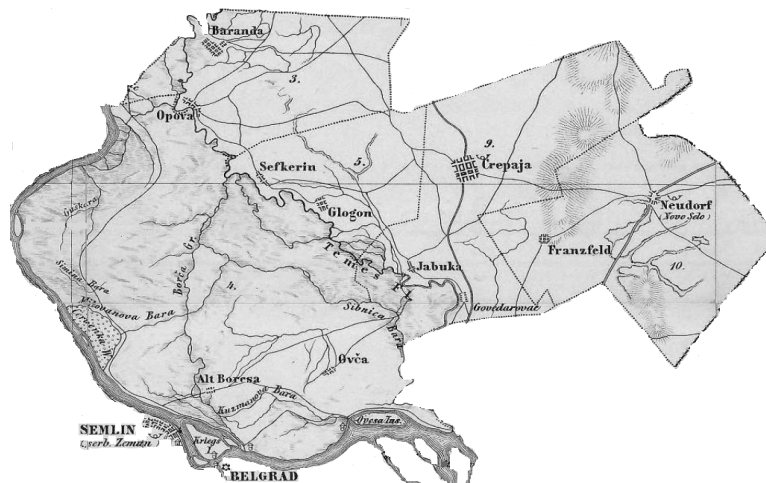
Az egykori Német-bánsági Ezred területének északi része



Eredeti forrás: FREIDBERG, EMANUEL: *A Temesi-Bánság, a Szerb Vajdaság és a Katonai Határőrvidék, (Pétervárad, Német-Bánsági, Illir-Bánsági és az Oláh-Bánsági ezred) általános térképe 1853-ban, a II. katonai felmérés alapján.* Adatbázis forrás: *Hadtörténeti Intézet és Múzeum. Hungaricana. Kögyűjteményi portál:* <https://maps.hungaricana.hu/hu/HTTterkeptar/489/> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 23.) alapján saját szerkesztés.

2. térkép

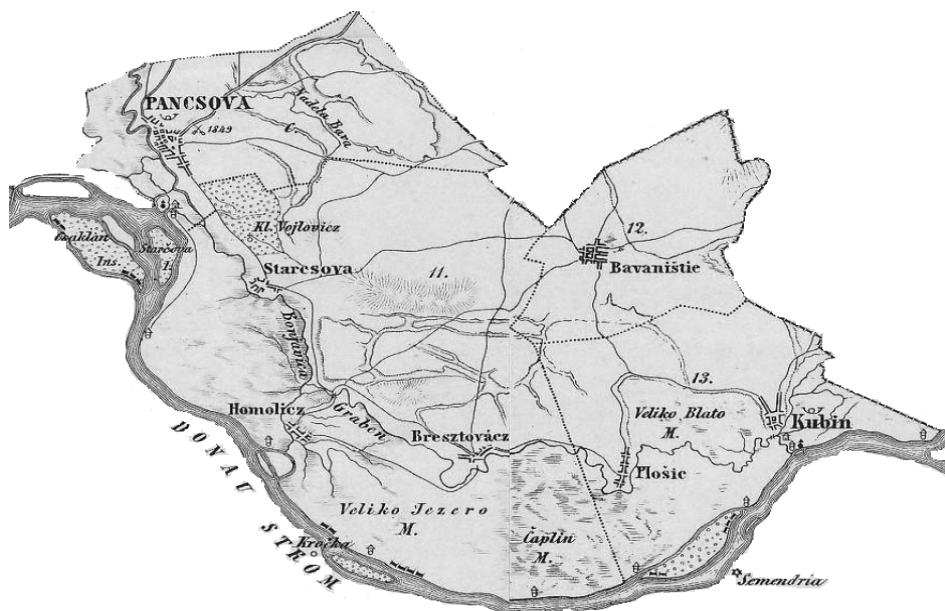
Az egykori Német-bánsági Ezred területének középső része



Eredeti forrás: FREIDBERG, EMANUEL: *A Temesi-Bánság, a Szerb Vajdaság és a Katonai Határőrvidék, (Pétervárad, Német-Bánsági, Illir-Bánsági és az Oláh-Bánsági ezred) általános térképe 1853-ban, a II. katonai felmérés alapján.* Adatbázis forrás: *Hadtörténeti Intézet és Múzeum. Hungaricana. Kögyűjteményi portál:* <https://maps.hungaricana.hu/hu/HTTterkeptar/489/> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 23.) alapján saját szerkesztés.

3. térkép

Az egykori Német-bánsági Ezred területének déli része¹⁰⁴



Eredeti forrás: FREIDBERG, EMANUEL: *A Temesi-Bánság, a Szerb Vajdaság és a Katonai Határőrvidék, (Pétervárad, Német-Bánsági, Illír-Bánsági és az Oláh-Bánsági ezred) általános térképe 1853-ban, a II. katonai felmérés alapján.* Adatbázis forrás: *Hadtörténeti Intézet és Múzeum. Hungaricana. Könyvtári portál:* <https://maps.hungaricana.hu/hu/HTTTerkeptar/489/> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 23.) alapján saját szerkesztés.

¹⁰⁴ Megjegyzés a térképekhez: A Német-bánsági Ezred három részletben feltüntetett térképe a szemléltetést, illetve a tanulmány könnyebb megértését szolgálja. Ugyanakkor fontos megjegyeznünk, hogy Emanuel Friedberg 1853. évi térképe – például a századok számozásában és az ahhoz tartozó helységek tekintetében – némileg eltér – a tanulmányban felhasznált – az 1864. évi „*Határ állomások a Német Bánsági Határezred területén*” című térképtől. Továbbá az 1853. évi térkép Temesszigetet (Osztrovát) az Illír-bánsági Ezred területéhez sorolta, az 1864. évi katonai térkép viszont a Német-bánsági Ezred 12. századánál – Kubintól (azaz Kevevárától keletre) tüntette fel. Az 1864. évi térkép nyomdatechnikai okok miatt szemléltetésre kevésbé alkalmas.

RICHÁRD GYÉMÁNT

THE ETHNIC AND RELIGIOUS SITUATION IN THE
GERMAN-BANAT MILITARY FRONTIER

(Summary)

The German-Banat Military Frontier was an administrative unit of the Banat Military Frontier. It was located on the present-day Serbian-Romanian border, near the Danube river. The Banat Military Frontier was divided into German, Serbian and Romanian sections. The German section area's was approximately 42 austrian square miles. The German section was the western part of the Banat Military Frontier. The capital city was Pancsova (Панчево / Pančevo). The inhabitants of this area were colonists and „Frontiersmen”, mostly ethnic Germans and Serbs. The minority groups were Romanians, Slovaks, Hungarians and Croats. The inhabitants of this area were mostly Eastern Ortodox (Serbs, Romanians), Roman Catholics (Germans, Hungarians, Croats) and Evangelists (mostly the Slovaks).

HAJDÚ JÓZSEF – LUKÁCS ADRIENN*

Közösségi média és a közérdekű bejelentők a versenyszférában, különös tekintettel a magyar jogi szabályozásra**

I. Bevezetés

Az információs társadalom korában az információs és kommunikációs technológiák nemcsak a mindennapi életre gyakorolnak hatást, hanem a munka világában is szignifikánsan jelen vannak. Az online közösségi oldalak 1997-ben történő megjelenésük óta¹ világszerte egyre nagyobb népszerűségnek örvendenek, manapság a vezető közösségi média² portálok több milliós felhasználói bázissal rendelkeznek.³ Napjainkban a közösségi média a „modern élet velejárója”,⁴ mindennapok szerves részét képezi. Az Eurostat adatai alapján az Európai Unióban 2016-ban a közösségi oldalak használata volt az

* HAJDÚ JÓZSEF: tanszékvezető egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar és European Committee of Social Rights, Strasbourg – LUKÁCS ADRIENN: PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem és Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

** A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

¹ Ekkor indult el az első online közösségi portál a SixDegrees. Forrás: BOYD, DANA H. M. – ELLISON, NICOLE B.: *Social Network Sites: Definition, History and Scholarship*. Journal of Computer Mediated Communication 2007/1. 214. p.

² Fontos leszögezni, hogy – bár a vizsgált téma kapcsán mindkettő relevanciával rendelkezik – közösségi média és közösségi oldalak nem szinonim fogalmak. Bár mindkettő a Web 2.0-ra épül, Clara Shih szerint a köztük lévő legfőbb különbség, hogy míg a közösségi média középpontjában a tartalom áll (videók, képek, kommentek – a felhasználó csupán közreműködik ezek létrehozatalában), addig a közösségi oldalak, melyeken szintén közzétehető tartalom is, az emberi kapcsolatokra (profilok és kapcsolatok) irányulnak elsődlegesen. SHIH, CLARA: *A Facebook kora*. Kiskapu Kiadó. Budapest, 2011. 38. p.

³ A Statista szerint 2017 augusztusában a Facebook 2 milliárd, a YouTube 1,5 milliárd, a Twitter 328 millió, a LinkedIn pedig 106 millió aktív felhasználóval rendelkezett. Forrás: STATISTA: *Most famous social network sites worldwide as of August 2017, ranked by number of active users (in millions)*. 2017. Elérhető: <https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/> (Letöltés ideje: 2017. szeptember 22.)

⁴ DEL RIEGO, ALISSA – SÁNCHEZ ABRIL, PATRICIA – LEVIN, AVNER: *Your Password or Your Paycheck?: A Job Applicant's Murky Right to Social Media Privacy*. Journal of Internet Law 2012/3. 23. p.

egyik leggyakoribb internetes tevékenység.⁵ A közösségi oldalak a mindennapok fontos részévé váltak, melyek használata alapvető emberi szükségletek – úgy mint önkifejezés, kommunikáció és kapcsolattartás – kielégítéséhez is jelentősen hozzájárulnak.⁶ A felhasználók között a munkavállalók is képviseltetik magukat, mely számos jogi kihíváshoz vezet a munkajog területén: a munkaidő rovására történő Facebook-ozáson át, a munkáltató jó hírnevét sértő *tweet* közzétételéig. A felmerülő jogi kihívások egyik lehetséges vetülete a munkavállalók által a közösségi médiában megtett közérdekű bejelentés.

A közérdekű bejelentés, (az ún. *whistleblowing*, mely magyarul annyit jelent, hogy „fűjni a sipot”, vagyis felhívni a figyelmet valamilyen rendellenes magatartásra) olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.⁷ Jelen tanulmány elsősorban a munkahelyi alkalmazhatóságról szól. A kifejezés azt az eljárást takarja, amikor egy munkavégző a munkaszervezet belüli, bizalmas jellegű információt tár fel belső ellenőrzési mechanizmusokon keresztül vagy a közvélemény előtt. A *whistleblowing* keretében olyan különleges információk továbbítására kerül sor, amelyek a hatóságok elől titkolt, jogellenes tevékenységeket lepleznek le. Így a közérdekű bejelentés esetében két, egymással versengő érdek kerül egymással szembe: egyfelől a munkáltató magánérdeke, úgy, mint a gazdasági érdekeinek bizalmas védelme, lojalitás, jóhiszeműség és bizalom, másrészt a visszasság feltárásához fűződő érdek.

A bejelentéshez kapcsolódó túlzott adminisztráció, vagy az esetleges retorziótól való félelem ahhoz vezethet, hogy a munkavállalók nem a munkahelyen belüli visszaélés bejelentési rendszeren keresztül teszik meg közérdekű bejelentésüket, hanem annak megkerülésével egy külső bejelentést tesznek. Ilyen külső bejelentés lehet egy erre kijelölt állami szervezethez fordulás, nem-kormányzati szervezetnél (NGO) történő bejelentés, a média megkeresése, vagy éppen a közösségi médián keresztül megtett közzététel.

A közösségi média használata során számos jogi kérdés merül fel. Megfelelő garanciák biztosítása mellett tekintettel kell lenni a munkavállalót megillető szólásszabadságra és személyiségi jogainak védelmére, valamint – ezzel egyidejűleg – a munkáltató jogos gazdasági érdekeire. Gátat kell szabni a visszaélésszerűen elkövetett bejelentéseknek és az indokolatlan munkáltatói szankcióknak. Elég arra gondolni, hogy a nemzetközi és hazai joggyakorlatban is egyre nagyobb számban fordulnak elő olyan esetek, ahol a munkavállaló közösségi médiában tett megnyilvánulása a munkajogviszony megszüntetéséhez vezet.⁸

A tanulmány célja megvizsgálni, hogy a magyar versenyszférában milyen – elsősorban munkajogi – kihívást okoz a közösségi médiában nyilvánosságra hozott közérdekű bejelentés, illetve milyen lehetőségek rejlenek benne, hatékony fórumát képezhetik e

⁵ EUROSTAT: *Digital economy and society statistics – households and individuals*. Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_households_and_individuals (Letöltés ideje: 2017. szeptember 22.)

⁶ GRIMMELMANN, JAMES: *Saving Facebook*. Iowa Law Review 2009/4. 1159. p.

⁷ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 1. § (3) bek.

⁸ L. például: KAJTÁR EDIT: *Európai ügyek a Facebook sötét oldaláról – A munkavállalók közösségi oldalakon tanúsított kötelezettségesség magatartása*, in: HORVÁTH ISTVÁN (szerk.) *Tiszteltetés: ünnepi tanulmányok Dr. Hágelmayer Istvánné születésnapjára*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 199–213. pp.; NÉMETH JANKA: *Az internet nem felejt – közösségi média-használatra alapított munkáltatói és munkavállalói felmondások*. Infokommunikáció és jog 2013/2. 96–98. pp.

ezen felületek a közérdekű bejelentéseknek? Ennek érdekében a tanulmány áttekinti a közérdekű bejelentésekre vonatkozó hazai szabályozást, a vonatkozó munkajogi normákat, végül pedig a közösségi médiának a whistleblowing-ra gyakorolt hatását.

II. A közérdekű bejelentésekre vonatkozó jogi szabályozás

1. Rövid nemzetközi kitekintés

A whistleblowing elsősorban az angolszász országokban terjedt el, melyet a XIII. századi *qui tam* eljárásig lehet visszavezetni, mely eljárásban bárki a király és a saját javára perelhette vissza a király elbitangolt jószágait.⁹ Az Egyesült Királyság 1998-ban fogadta el a közérdekű bejelentésekről szóló törvényt (*Public Interest Disclosure Act*), mely a világ egyik legösszetettebb whistleblowing szabályozása,¹⁰ és amely a későbbiekben számos európai ország whistleblowing törvényének elfogadásánál mintaként szolgált.¹¹ Az USA-ban a 2002-ben elfogadott *Sarbanes-Oxley* törvény jelenti a szabályozás alapját, mely a kiszolgáltatók helyzetbe kerülő bejelentő védelmének biztosítását és a fehérgalléros bűnözés visszaszorítását célozza.¹²

A Wikileaks-¹³ és Snowden¹⁴ botrányok nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy Európában is elterjedjen a modern whistleblowing szabályozás alapja. Az Európa Tanács 2014-ben fogadta el ajánlását a whistleblower-ek védelméről,¹⁵ majd 2015-ben közzétett

⁹ *Mi az a whistleblowing? Interjú Földes Ádámmal.* K-Monitor. 2010. február 16. Elérhető: <http://k-monitor.hu/eszkoztar/szakertok/mi-az-a-whistleblowing> (Letöltés ideje: 2018. január 25.)

¹⁰ WORTH, Mark: *Whistleblowing in Europe. Legal Protections for Whistleblowers in the EU.* Transparency International 2013. 83. p.

¹¹ *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: United Kingdom.* 2012. Elérhető: <https://www.transparency.org.uk/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=1255> (Letöltés ideje: 2018. május 10.) 1. p.

¹² LIBER ÁDÁM: *A belső visszaélés-jelentési rendszer jogi követelményeiről. I. rész.* Gazdaság és jog 2009/2. 11. p.

¹³ A Wikileaks, egy nemzetközi nonprofit szervezet, melyet 2006-ban Julian Assange hozott létre, és amely kiszivároztatott kormányzati és egyéb dokumentumokat publikál az interneten, névtelenséget biztosítva forrásainak. Eddig több mint 10 millió dokumentumot publikáltak. Forrás: WIKILEAKS: *What is WikiLeaks.* 2015. november 3. Elérhető: <https://wikileaks.org/What-is-Wikileaks.html> (Letöltés ideje: 2018. április 22.)

¹⁴ Edward Snowden az amerikai Nemzetbiztonsági Ügynökség (a továbbiakban: NSA) munkatársa volt. Öt évvel ezelőtt, az akkor 29 éves informatikus 2013 júniusában azzal került világszerte a figyelem középpontjába, hogy bizalmas adatokat szivároztatott ki az NSA működéséről és az ügynökség által folytatott jogellenes megfigyelésekről. A *The Guardian*-ban jelent meg az első leleplező cikk, amelyet számos többi követett. A cikk beszámol arról, hogy az NSA amerikai lakosok millióinak telefonhívásaira vonatkozó információt rögzíti – úgy mint hívott szám, hívás ideje, hívás időpontja, egyéni azonosítók – függetlenül attól, hogy bármilyen bűncselekmény elkövetésével gyanúsították-e a megfigyeltet vagy sem. A megfigyelést egy titkos bíróság, a *Foreign Intelligence Surveillance Court* rendelte el, kötelezővé téve a Verizon, a legnagyobb amerikai telefonszolgáltató számára a fent említett adatok átadását. L. bővebben: GREENWALD, GLENN: *NSA collecting phone records of millions of Verizon customers daily.* The Guardian. 2013. június 6. Elérhető: <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/nsa-phone-records-verizon-court-order> (Letöltés ideje: 2018. június 13.)

¹⁵ COUNCIL OF EUROPE: *Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 on the protection of whistleblowers*

egy jelentést a whistleblower-ek védelmének elősegítése érdekében.¹⁶ Az Európai Unió szintjén – az adatvédelmi irányelv¹⁷ által létrehozott – a 29-es Adatvédelmi Munkacsoport véleménye említendő. A testület 2006-ban tette közzé a munkáltatón belül működő közérdekű bejelentő rendszerrel foglalkozó munkaanyagát, mely dokumentum az adatvédelem szemszögéből közelíti meg a whistleblowing kérdését.¹⁸ Fontos előrelépés a whistleblowing terén, hogy 2018. április 23-án az Európai Bizottság közzétette az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelmére vonatkozó irányelv tervezetét.¹⁹

Az irányelv javaslat elfogadásának hátterében a közelmúlt botrányai (pl.: *LuxLeaks*,²⁰ *Cambridge Analytica*²¹), valamint a néhány tagállamokban létező²², ám közel sem egységes, vagy átfogó szabályozás megléte húzódik meg. Az irányelv megalkotása azért is hiánypótló, mert EU-s szinten csupán nagyon korlátozottan létezik whistleblower szabályozás, ami nem biztosít kellő védelmet a közérdekű bejelentők számára.²³

Minderre tekintettel a javaslat új, uniós szintű szabályokat határoz meg és garantálja az uniós jog megsértéséről beszámoló, visszaélést bejelentő személyek magas szintű védelmét. A javaslat a bejelentések megtételére új, biztonságos csatornákat hoz létre, mind a szervezeten belüli, mind a közigazgatási szervek felé tett bejelentések számára. Kimondja a bejelentők retorziótól (pl.: elbocsátás, alacsonyabb beosztásba sorolás stb.) való védelmét, továbbá arra kötelezi a nemzeti hatóságokat, hogy tájékoztassák polgárait, és nyújtsanak képzéseket a közigazgatási szerveknek a visszaélést bejelentő személyek kezelésével kapcsolatban.²⁴

¹⁶ COUNCIL OF EUROPE: *Protection of Whistleblowers: a Brief Guide for Implementing a National Framework*. 2015. Elérhető: <https://rm.coe.int/16806ffffbc> (Letöltés ideje: 2018. június 6.)

¹⁷ Az adatvédelmi irányelv 2018. május 25-ig volt alkalmazandó és a GDPR [az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 Rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről] váltotta fel.

¹⁸ ARTICLE 29 Data Protection Working Party: *Opinion 1/2006 on the application of EU data protection rules to internal whistleblowing schemes in the fields of accounting, internal accounting controls, auditing matters, fight against bribery, banking and financial crime*, 2006. 00195/06/EN WP 117

¹⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről*. Brüsszel, 2018.4.23. COM(2018) 218 final. 2018/0106 (COD)

²⁰ A *LuxLeaks* botrány 2014-ben robbant ki és a nemzetközi vállalatoknak nyújtott luxemburgi adókönyvitésekre hívta fel a figyelmet. Forrás: KEARNEY, SEAMUS: *Everything you need to know about the LuxLeaks scandal*. Euronews. 2016. április 26. Elérhető: <https://www.euronews.com/2016/04/26/everything-you-need-to-know-about-the-luxleaks-scandal> (Letöltés ideje: 2018. október 9.)

²¹ A (Facebook) *Cambridge Analytica* egy politikai botrány volt 2018 elején, mely arra világított rá, hogy a *Cambridge Analytica* politikai tanácsadói vállalat, mely *Donald Trump* elnöki kampányában is részt vett, több millió Facebook felhasználó személyes adatait gyűjtötte be a hozzájárulásuk nélkül és használta politikai célokra. L. bővebben: CONFESSORE, NICHOLAS: *Cambridge Analytica and Facebook: The Scandal and the Fallout So Far*. *The New York Times*. 2018. április 4. Elérhető: <https://www.nytimes.com/2018/04/04/us/politics/cambridge-analytica-scandal-fallout.html> (Letöltés ideje: 2018. október 9.)

²² Jelenleg 10 tagállamban létezik átfogó szabályozás, melyek az alábbiak: Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Írország, Litvánia, Magyarország, Málta, Olaszország, Svédország és Szlovákia.

²³ EUROPEAN COMMISSION: *Whistleblower protection. Factsheet*. 2018. április. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/placeholder_11.pdf (Letöltés ideje: 2018. október 9.) 2. p.

²⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Sajtóközlemény. A visszaélést bejelentő személyek védelme: a Bizottság új, uniós szintű szabályokat határoz meg*. Brüsszel, 2018. április 23. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3441_hu.htm (Letöltés ideje: 2018. október 9.)

A javaslat minimumkövetelményeket határoz meg a visszaélést bejelentő személyek védelmének biztosítása érdekében, az egyértelműen uniós dimenziókkal rendelkező és az olyan területeken, ahol a végrehajtásra gyakorolt hatás a legerősebb. Hatékony bejelentővédelem szükséges az uniós jog érvényesítésének javításához az olyan területeken, ahol: az uniós jog megsértése súlyos kárt okozhat a közérdekben; azonosították a végrehajtás megerősítésének szükségességét; valamint a visszaélést bejelentők kiváltságos helyzetben vannak a jogsértések felfedésére. Ezért a javaslat védelmet biztosít a közbeszerzés; pénzügyi szolgáltatások, pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem; termékbiztonság; közlekedésbiztonság; környezetvédelem; nukleáris biztonság; élelmiszer- és takarmánybiztonság, állategészségügy és -jólét; közegészségügy; fogasztóvédelem; a magánélet védelme, adatvédelem, valamint hálózatzbiztonság és az információs rendszerek biztonsága területén megtett bejelentők részére. A javaslat továbbá kiterjed az uniós versenyszabályok megsértésére, az EU pénzügyi érdekeit sértő cselekményekre és – tekintettel a belső piac megfelelő működésére gyakorolt negatív hatására – a társasági adózási szabályok vagy rendelkezések olyan megsértésére, amelyek célja az alkalmazandó társasági adó törvény tárgyával vagy céljával ellentétes adózási előny elérése.²⁵

A javaslat értelmében a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a magán- és az állami szektorban működő jogalanyok létrehozzanak a jelentéstételre és a jelentések nyomom követésére vonatkozó belső csatornákat és eljárásokat. Ezen rendelkezés kiterjed az ötven munkavállalónál több személyt foglalkoztató, vagy a 10 millió eurót meghaladó éves árbevétellel rendelkező vállalkozásra, valamint bármilyen méretű magánjogi jogalanyra, amely pénzügyi szolgáltatásokkal foglalkozik, vagy amely a pénzmosás vagy terrorizmus támogatása tekintetében kiszolgáltatott helyzetben van a mellékletben említett uniós jogi aktusok rendelkezései szerint. A közjogi jogalanyok közé az államigazgatás, a regionális közigazgatás és megyék, a több mint 10 000 lakosú települések, valamint az egyéb közjog által szabályozott jogalanyok tartoznak.²⁶

A javaslat a bejelentések megtételének három pillérét szabályozza: belső bejelentési csatornákat, az illetékes hatóságnak történő bejelentést, valamint harmadik pillérként, a nyilvános, médiának történő bejelentéseket. Első lépésként a szervezeten belül kell megtenni a bejelentést és a munkáltató felé kell jelenteni a visszaélést. Azonban, amennyiben a belső bejelentési csatornák nem működnek, vagy észszerűen nem várható, hogy működjenek, akkor lehetséges az illetékes hatósághoz fordulni. A nyilvános bejelentés megtételére pedig abban az esetben nyílik lehetőség, ha (i) más csatornákon tett bejelentést követően nem hoztak megfelelő intézkedéseket, vagy pedig (ii) a bejelentő személy alapos okkal feltételezi, hogy a jogsértés elkövetője és az illetékes hatóság összejártszanak, továbbá ha észszerű gyanú áll fenn arra vonatkozóan, hogy a bizonyítékot elrejtetik vagy megsemmisíthetik, vagy pedig az illetékes hatóságok vizsgálati eljárásainak hatékonysága meghiúsulhat; vagy pedig (iii) a közérdek azonnali és nyilvános

²⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG: *A bizottság közleménye az európai parlamentnek, a tanácsnak és az európai gazdasági és szociális bizottságnak. A visszaélést bejelentő személyek védelmének uniós szintű megerősítéséről.* Brüsszel, 2018. április 23. 4.23. COM(2018) 214 final. 7–8. pp.

²⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről.* Brüsszel, 2018.4.23. COM(2018) 218 final. 2018/0106 (COD) 4. cikk.

vánvaló veszélye esetén, ha visszafordíthatatlan kár kockázata áll fenn.²⁷ Utóbbi esetben tartozik, ha a bejelentő közvetlen webes felületeken vagy közösségi médiában vagy pedig a médiának, választott tisztségviselőknek, társadalmi szervezeteknek, szakszervezeteknek vagy pedig szakmai/üzleti szervezeteknek tár fel információt.²⁸ Az irányelv elfogadását követően annak átültetése kötelező lesz a tagállamok számára, így Magyarország whistleblowing szabályozására is hatással lesz.²⁹

2. A whistleblowing szabályozása a magyar jogban

Hazánkban 1977³⁰ és 2004 között volt hatályban a visszaélések jelentésével kapcsolatos első törvény. Öt évvel később, 2009-ben elfogadtak egy, USA-beli mintára³¹ épülő jogszabályt, a 2009. évi CLXIII. törvényt a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról, ami már kimondottan utalt a whistleblowing-jelenségre, valamint bírságot szabott ki a jogsértőkre és az alaptalan bejelentőkre egyaránt. A törvény fel kívánt állítani egy a korrupció ellen fellépő, Közbizterzési és Közérdekvédelmi hivatalt, amely azonban végül nem valósult meg, így a szükséges hatóság hiányában a törvény szerinti eljárások lefolytatására nem volt mód.³²

A következő jelentős lépés, a 2014. január 1. napján hatályba lépett és jelenleg is hatályos új whistleblowing törvény, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (ún. panasztörvény) elfogadása volt, amely lehetővé tette a bejelentést a köz- és magánszférában egyaránt, és lehetőséget teremtett a magánszféra szereplőinek, hogy bejelentések kezelésére szolgáló rendszert alakítsanak ki, valamint ügyvédek fogadjanak erre a célra. A törvény magában foglalja a panaszokra és közérdekű bejelenté-

²⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Sajtközlemény* 2018. és EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről*. Brüsszel, 2018. 4. 23. COM(2018) 218 final. 2018/0106 (COD) preambulum (62)–(64).

²⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről*. Brüsszel, 2018. 4. 23. COM(2018) 218 final. 2018/0106 (COD) preambulum (32).

²⁹ Az irányelv javaslatáról l. bővebben: HAJDÚ JÓZSEF – LUKÁCS ADRIENN: *Whistleblowing és a közösségi média szerepe a korrupció elleni fellépésben*. (2018) Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” KÖFOP-2.2.3-VEKOP-15-2016-00001 projekt keretében készült tanulmányát.

³⁰ A közérdekű bejelentést hazánkban elsőként az 1977. évi I. törvény a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szabályozta. Ebben olyan állampolgári panaszokról, észrevételekről volt szó, amelyek semmilyen más hatósági, bírósági eljárásra nem tartoztak. Egész pontosan „a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívta fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.”

³¹ A panasztörvény megjelenése előtt a magánszektorban, leginkább a magyarországi amerikai multinacionális vállalatok működtettek ilyen rendszereket. Erre az amerikai tőzsdéken jegyzett anyavállalataik kötelezik a cégeket, őket pedig az amerikai törvények. Itt belső bejelentő vonalakról vagy e-mail címeiről van szó, ahol a vállalat egy alkalmazottja fogadja a bejelentéseket. Mivel az az alkalmazott a vállalat vezetésének felelős, és függ tőle, így ezek a megoldások nem nagyon működnek.

³² T/11657. számú törvényjavaslat a panaszokról és közérdekű bejelentésekről. Előadó: Navracsics Tibor közgazdatsági és igazságügyi miniszter. Budapest, 2013. június. 8. p.

sekre vonatkozó teljes hatályos szabályozást. A törvény hatályba lépését követően a bejelentéseket már nem csak munkavállalók, de alvállalkozók, beszállítók is tehetek.³³

A törvény két részre tagolódik: *egyfelől* a bejelentéseknek egy olyan csatornát kell kiépíteni, ami lehetővé teszi, hogy a hatósági eljárások gyorsan meginduljanak és a bejelentő lássa, hogy nem hiába kockáztatja a munkáját vagy teljes egzisztenciáját; *másfelől* a bejelentőnek védelmet kell biztosítani a munkahelyi vagy egyéb retorziók ellen.³⁴ A törvény továbbá részletesen meghatározza a munkáltatók által alkalmazni kívánt visszaélés-bejelentési rendszer jogszabályi kereteit.

Az új szabályozás célul tűzte ki a közérdekű bejelentők támogatását, valamint tényleges védelmük megteremtését. Az új jogintézmények létrehozására elsősorban a 2009-es törvény hatályon kívül helyezése kapcsán volt szükség. Az ebben a törvényben szabályozott közérdekvédelmi bejelentés intézménye ugyanis – amellett, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság kijelölése hiányában a gyakorlatban lényegében alkalmazhatatlannak bizonyult – indokolatlanul szűkre szorította a köz érdekében fellépők és a védelemre jogosultak körét.³⁵

A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény értelmében a *panasz* egy olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá.³⁶ A panasz javaslatot is tartalmazhat. A törvény 1. § (3) bekezdése alapján a *közérdekű bejelentés* egy olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. A két eljárás közös szabálya, hogy panasszal és közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a panasszal vagy a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv).³⁷

Előjáróban nagyon fontos leszögezni, hogy sem a magyar, sem a külföldi whistleblowing törvények nem védik a rosszhiszemű bejelentőt.³⁸ A panasztörvény értelmében nem részesül védelemben az a bejelentő, aki a bejelentés során rosszhiszeműen döntő jelentőségű valótlan információt közölt és ezzel bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére utaló körülmény merült fel, vagy alappal valószínűsíthető, hogy másnak jogellenes kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott.³⁹

A szabályozás két fontos intézményt vezetett be: a *közérdekű bejelentő védelmét* és a *bejelentővédelmi ügyvédet*.⁴⁰ A *közérdekű bejelentő védelme* azt jelenti, hogy minden (a rosszhiszemű bejelentés esetét leszámítva), a közérdekű bejelentő számára hátrányos intézkedés, amelyre a közérdekű bejelentés miatt kerül sor, jogellenesnek minősül akkor is,

³³ FARKAS ÁDÁM – AMBRUS ISTVÁN: *Fújja meg a sípot, ha korrupciót lát!* Index. 2017. május 18. Elérhető: https://index.hu/gazdasag/penzbeszel/2017/05/18/a_whistleblowing-rendszerek_jelentsd_a_szabalysegest_avagy_hogyan_profitalhatunk_a_botranybol (Letöltés ideje: 2018. június 8.)

³⁴ *Mi az a whistleblowing? Interjú Földes Ádámmal.* K-Monitor. 2010. február 16. Elérhető: <http://k-monitor.hu/eszkoztar/szakertok/mi-az-a-whistleblowing> (Letöltés ideje: 2018. január 25.)

³⁵ T/11657. számú törvényjavaslat a panaszokról és közérdekű bejelentésekről. Előadó: Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter. Budapest, 2013. június. 8–9. pp.

³⁶ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 1. § (2) bek.

³⁷ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 1. § (4) bek.

³⁸ *Mi az a whistleblowing? Interjú Földes Ádámmal.* K-Monitor. 2010. február 16. Elérhető: <http://k-monitor.hu/eszkoztar/szakertok/mi-az-a-whistleblowing> (Letöltés ideje: 2018. január 25.)

³⁹ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 3. § (4) bek. és 11. § bek.

⁴⁰ KÉRI ÁDÁM: *Panaszos vagy ügyfél? – Hatályba lépett az ún. Panasztörvény.* Jogi Fórum. 2014. március 6. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/hirek/31415> (Letöltés ideje: 2018. január 26.)

ha egyébként jogszerű lenne.⁴¹ Veszélyeztetett közérdekű bejelentőnek minősül pedig az a közérdekű bejelentő, aki tekintetében valószínűsíthető, hogy életkörülményeit súlyosan veszélyeztethetik az általa tett közérdekű bejelentés miatt őt fenyegető hátrányok.⁴²

Egyik újdonsága a szabályozásnak, hogy nem csupán a közszféra terjed ki, hanem támogatja a magánszféra antikorrupciós intézkedéseit is, lehetővé téve e szervezeteknek, hogy külön, a bejelentések kezelésére szolgáló eljárásrendet alakítsanak ki, illetve a bejelentések fogadására ügyvédekkel megbízási szerződéseket kössenek (*bejelentővédelmi ügyvéd*).⁴³ A – német példán alapuló – megoldásnak az a lényege, hogy az ügyvédi titoktartás védi a bejelentő személyét, aki így jogilag helytálló tájékoztatásban részesülhet lehetőségeiről és jogairól. Az ügyvéd mintegy előszűrőként felfoghatja az érdemi információt nem tartalmazó vagy hamis bejelentéseket, ugyanakkor azok pontosításával és kezelésével elősegítheti a nyomozó hatóságok munkáját, valamint közreműködhet az eddig feltáratlan visszaélések és bűncselekmények megelőzésében és kivizsgálásában.⁴⁴ A bejelentővédelmi ügyvéd alkalmazása nem kötelező, csupán lehetőség.⁴⁵

A bejelentővédelmi ügyvéd tevékenysége szempontjából minden olyan jelzés bejelentésnek tekintendő, amely olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a jogi személy jogi vagy jogszabályba nem ütköző üzleti érdekét, vagy a jogi személy tevékenységével kapcsolatos jogszabálysértés, a közbiztonság, a közegészség vagy a környezet veszélyeztetésének megszüntetését szolgálja. A bejelentővédelmi ügyvéd e tevékenységével összefüggésben javadalmazást vagy más előnyt a megbízó kivételével másától nem kérhet, és nem fogadhat el. A bejelentővédelmi ügyvédi megbízás létrejöttét az ügyvédnek 15 napon belül írásban be kell jelentenie a területi ügyvédi kamarának. A bejelentővédelmi ügyvéd nevét, címét, telefonszámát, elektronikus levélcímét, valamint honlapjának elérhetőségét a területi ügyvédi kamara honlapján közzé kell tenni. A megbízási szerződés alapján a bejelentővédelmi ügyvéd fogadja a megbízója tevékenységével összefüggő bejelentéseket, jogi tanácsadást nyújt a bejelentőnek a bejelentés megtételével kapcsolatban, kapcsolatot tart a bejelentővel, tőle a bejelentés kivizsgálása érdekében szükség esetén tájékoztatást, felvilágosítást kérhet, a megbízó rendelkezése szerint közreműködhet a bejelentés alapján indult vizsgálat lefolytatásában, kérésére írásban tájékoztatja a bejelentőt a bejelentéssel kapcsolatos eseményekről, különösen a bejelentés alapján indult vizsgálat eredményéről, a megbízó jogi személy által megtett intézkedéséről vagy a vizsgálat lefolytatásának elutasításáról.⁴⁶

A jelenleg hatályos whistleblowing rendszer központi eleme az alapvető jogok biztosa, aki vizsgálhatja az állami szervek panasz-, valamint közérdekű bejelentés kezelési gyakorlatát. Az alapvető jogok biztosa által megküldött bejelentés vagy bejelentés-

⁴¹ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 11. §.

⁴² 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 12. § (1) bek.

⁴³ T/11657. számú törvényjavaslat a panaszokról és közérdekű bejelentésekről. Előadó: Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter. Budapest, 2013. június. 9. p.

⁴⁴ DOBOS CSABA – GULYÁS ATTILA: *A bejelentő rendszer szerepe az integritás erősítésében, a bejelentések vizsgálata és bejelentővédelem*. 2015. Elérhető: https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/a-bejelento-rendszer-szerepe-az-integrita-s-ero-si-te-se-ben_a-bejelente-sek-vizsga-lata.pdf (Letöltés ideje: 2018. május 8.) 28. p.

⁴⁵ T/11657. számú törvényjavaslat a panaszokról és közérdekű bejelentésekről. Előadó: Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter. Budapest, 2013. június. 9. p.

⁴⁶ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 17–18. §.

kivonat alapján az eljáró szervezetnek eljárási kötelezettségük van. A bejelentés-kivonat alapján történő eljárásra az általános szabályoktól részben eltérő eljárásrend alkalmazására kerül sor, az adatainak zárt kezelését kérő közérdekű bejelentő védelme érdekében. A közérdekű bejelentés továbbá a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében is megtehető, melynek üzemeltetéséről az alapvető jogok biztosa gondoskodik.⁴⁷

A panasztörvény részletesen meghatározza a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszerre vonatkozó szabályokat is. Ennek értelmében a munkáltató a Munka Törvénykönyvében (a továbbiakban: Mt.) meghatározott személyiségi jogok korlátozására vonatkozó szabályok⁴⁸ betartása mellett, a közérdeket vagy nyomós magánérdeket védő magatartási szabályokat állapíthat meg, amelyet a munkáltató a kapcsolódó eljárás leírásával együtt bárki számára elérhető módon köteles nyilvánosságra hozni.⁴⁹ A jogszabályok, valamint ezen magatartási szabályok megsértésének bejelentésére visszaélés-bejelentési rendszer hozható létre és ennek érdekében a bejelentésben érintett személy személyes adatai kezelhetők és továbbíthatók az arra kijelölt szervezet részére.⁵⁰ A panasztörvény szabályozás tisztázott több olyan kérdést, amelyek korábban jelentős nehézséget jelentettek a jogszabályoknak teljes mértékben megfelelő visszaélés-bejelentési rendszer kialakítása és működtetése során. Az egyik ilyen kérdés a személyes adatok kezelésének jogalapja volt: az új szabályozás önálló, törvényi jogalapot teremt, amely révén többé nincs szükség az érintettek hozzájárulásának beszerzésére.⁵¹

Ugyanakkor az új törvény számos kérdés rendezésével adós maradt. Az egyik ilyen rendelkezés, miszerint „[a] bejelentési rendszer működésére, valamint a bejelentéssel kapcsolatos eljárásra vonatkozóan a munkáltató honlapján magyar nyelvű, részletes tájékoztatást tesz közzé.”⁵² A törvény nem határozza meg a „honlap” pontos fogalmát, mely teret ad olyan értelmezésnek, miszerint ezt a tájékoztatást egy belső intranetes honlapon is közzé lehet tenni, mivel a visszaélés-bejelentési rendszer elsősorban egy cég vagy egyéb szervezet belső viszonyaira vonatkozik, így leginkább a munkavállalók tehetnek ilyen bejelentéseket. Egy másik nézet értelmében azonban a „honlap” bárki számára hozzáférhető oldalt kell, hogy jelentsen, tehát a tájékoztatót a nyilvános honlapon kell közzétenni. Ez a jogalkotó szándékát tükrözné, mivel a törvény értelmében nem csak munkavállalók és szerződött partnerek tehetnek bejelentést, hanem bárki más is. Az ilyen harmadik személyeknek pedig megfelelő tájékoztatást kell kapniuk személyes adataik kezelésére vonatkozóan, még a bejelentés megtételét megelőzően.⁵³

A bejelentési rendszerbe az tehet bejelentést, aki a munkáltatóval munkavállalói, valamint a foglalkoztatói szervezettel szerződéses viszonyban áll, vagy akinek a bejelentés megtételéhez vagy a bejelentés tárgyát képező magatartás orvoslásához méltányolható jogos érdeke fűződik.⁵⁴ A munkáltató köteles kivizsgálni a bejelentést⁵⁵ és köteles a be-

⁴⁷ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 4. § (1) bek.

⁴⁸ 2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről 9. § (2) bek.

⁴⁹ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 13. §

⁵⁰ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 14. § (1) bek.

⁵¹ FEKETE-GYÖR ÁKOS: *Emlékeztető: 2014. január 1-jén hatályba lépett az új whistleblowing törvény*. 2014. Elérhető: <https://twobirdsideas.hu/2014/01/02/emlekezteto-2014-január-1-jén-hatályba-lépett-az-új-whistleblowing-törvény/> (Letöltés ideje: 2018. június 13.)

⁵² 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 14. § (2) bek.

⁵³ FEKETE-GYÖR 2014

⁵⁴ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 14. § (6) bek.

jelentőt tájékoztatni a kivizsgálás eredményéről, valamint a megtett intézkedésekről.⁵⁶ Amennyiben a vizsgálat alapján büntetőeljárás kezdeményezése indokolt, intézkedni kell a feljelentés megtételéről; amennyiben pedig a magatartás nem bűncselekmény, de sérti a foglalkoztatói szervezet által meghatározott magatartási szabályokat, a munkáltató a munkaviszonyra vonatkozó szabályoknak megfelelően a munkavállalóval szemben munkáltatói intézkedést alkalmazhat.⁵⁷

III. A véleménynyilvánítás szabadsága

Munkajogi értelemben a közérdekű bejelentő egy olyan munkavállaló, aki egyébként a munkáltatóra vonatkozó olyan belső bizalmi információt hoz nyilvánosságra, amit normális helyzetben nem tehetne. Másképpen fogalmazva, a munkavállaló a munkaviszony bizalmi jellegéből implicite eredő titoktartási kötelezettségét jogszabályi felhatalmazás alapján, szándékosan szegi meg. A közérdekű bejelentésnek jogellenes és/vagy a jó erkölcsbe ütköző cselekményekre kell vonatkoznia. A közérdekű bejelentő – látszólag munkajogviszony ellenes – magatartása kivételesnek tekinthető, hiszen a fő kötelezettsége, hogy a munkáltatójához lojális legyen és a munkaviszonyból hozzá eljutó információkat bizalmasan kezelje.

A véleménynyilvánítás alkotmányos szabadsága a munkavállalókat – mint polgárokat – is megilleti, ugyanakkor ez a jog a munkavégzés során – bizonyos feltételek mellett – korlátozható. A véleménynyilvánítás korlátját elsősorban a munkáltató jó hírnevének és gazdasági érdekeinek a védelme jelenti. A munkavállaló a véleménynyilvánítás jogával élve nem sértheti a munkáltató – fent említett – védett jogait és érdekeit. Minden egyes esetben a helyes zsinórmérték megtalálása a feladat. Ehhez nyújtanak támogatást a nemzetközi és a hazai normák.⁵⁸

1. Magyarország Alaptörvénye és az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az Alaptörvény a IX. cikkében foglalkozik a véleménynyilvánítás szabadságával, miszerint:

„(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

[...]

(4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.

⁵⁵ Kivételt képez a korábbival azonos tartalmú, az ugyanazon bejelentő által tett ismételt, a sérelmezett tevékenységről vagy mulasztásról való tudomásszerzéstől számított hat hónap után bejelentett, továbbá a név nélküli vagy azonosíthatatlan bejelentő által megtett bejelentés, továbbá, ha a közérdek vagy a nyomós magánérdek sérelme a bejelentésben érintett személy jogainak korlátozásával nem áll arányban melynek kivizsgálása mellőzhető.

⁵⁶ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 15. § (1) bek.

⁵⁷ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről 16. § (3)-(4) bek.

⁵⁸ SÁRI JÁNOS – SOMODY BERNADETTE: *Alapjogok. Alkotmánytan II. 10. A véleménynyilvánítás szabadsága*. 2008. Elérhető: https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_alapjogok_alkotmanytan_ii/ch03.html (Letöltés ideje: 2018. június 13.)

(5) *A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.*”

A véleménynyilvánítás szabadsága az egyik legalapvetőbb alkotmányos jog, amely természetesen a munkaviszonyban lévő személyeket is megilleti. Viszont e jogosultság sem gyakorolható korlátlanul. Az Alaptörvény szerint e jog gyakorlása sem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére, valamint a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Ugyanakkor a véleménynyilvánítás szabadság korlátozása csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében megengedett.⁵⁹ A korlátozásra csak a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a véleménynyilvánítás szabadságának kérdésével, melyek közül a 30/1992. (V. 26.) AB határozatot, a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatot és a 14/2017. (VI. 30.) AB határozatot ismertetjük.

1. 1. Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) határozata

Az Alkotmánybíróság témával kapcsolatos legfontosabb megállapításait az alábbiakban foglalta össze a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban. „A szabad véleménynyilvánításhoz való jog [...] nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez, vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya.”⁶⁰

Töretlenül érvényesül az Alkotmánybíróság gyakorlatában az az elv is, mely szerint „a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték – és igazságtartalmára tekintet nélkül védi.”⁶¹ „A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és

⁵⁹ E tárgyban l. még a 14/2017. (VI. 30.) AB határozatot, ami tárgyat tekintve nem whistleblowing, hanem a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadsága és a munkáltató jogos gazdasági érdekének kapcsolata volt. Ugyanakkor a határozat fókuszpontja a véleménynyilvánítás szabadságának munkajogi jogviszonyok világában való értelmezése volt.

⁶⁰ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, indokolás, V. rész [1]

⁶¹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, indokolás, V. rész [3]

ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb körű tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben az eljárásban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt – különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.”⁶²

1. 2. Az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) határozata

Az Alkotmánybíróság a 36/1994. (VI. 24.) számú határozatában már az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára is tekintettel volt, s ennek kapcsán megállapította, hogy „a Bíróság határozatainak ismétlődő alaptétele, hogy nincs demokratikus társadalom pluralizmus, tolerancia és nyíltság nélkül; a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik alapköve, fejlődésének egyik feltétele. E szabadság az olyan gondolatokat, információkat, elveket és nézeteket is megilleti, amelyek sértőek, meghökkentőek vagy aggodalmat keltenek.”⁶³

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Emberi Jogok Európai Egyezményének a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó 10. cikk 2. pontjában⁶⁴ meghatározott korlátozásokat szűken kell értelmezni. „A véleménynyilvánítási szabadság alapvető célja annak a lehetőségnek a biztosítása, hogy az egyén mások véleményét formálja, meggyőzzön másokat saját álláspontjáról. A véleménynyilvánítás szabadsága ezért általában mindenféle közlés szabadságát magában foglalja, mégpedig függetlenül a közlés módjától és értékétől, erkölcsi minőségétől és többnyire valóságtartalmától is. Önmagában valamely tény közlése is véleménynek minősülhet, hiszen magának a közlésnek a körülményei is tükrözhetnek véleményt, azaz a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjoga nem korlátozódik csupán az értékítéletekre.”⁶⁵ Az Alkotmánybíróság szerint a véleménynyilvánítási szabadsága nem vonatkozhat a tények meghamisítására, felelősséggel kell gyakorolni. Az alapvető jog azonban kiterjed „a becsületsértésre alkalmas, valóságnak megfelelő tények, információk közlésére is, amely szabadságnak az emberi méltóság, a becsület és a jóhírnév védelme külső korlátja lehet.”^{66, 67}

⁶² 30/1992. (V. 26.) AB határozat, indokolás, V. rész [3]

⁶³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, indokolás, II. rész [2]

⁶⁴ „1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon kívül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

⁶⁵ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, indokolás, III. rész [2]

⁶⁶ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, indokolás, III. rész [2]

⁶⁷ VARGA ZOLTÁN: *A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása a munkaviszonyban – az Emberi Jogok Európai Bírósága Matúz ügyben hozott ítéletének tükrében*. De iurisprudentia et iure publico Jog- és Politikatudományi Folyóirat 2015/1. 2-4. pp.

1. 3. Az Alkotmánybíróság 14/2017. (VI. 30.) határozata

Egy másik kiemelkedő eset a 14/2017. (VI. 30.) AB határozat a Kúria Mfv.I.10.655/2013/6. számú ítélete elleni alkotmányjogi panasz (felmondás jogellenessége). Az ügy tényállása szerint az indítványozó blog bejegyzéseket írt, amelyek miatt munkáltatója munkaviszonyát (rendes) felmondással megszüntette. Az indítványozó bírósághoz fordult, kérve a felmondás jogellenességének megállapítását. A Kúria hatályon kívül helyezte az ügyben másodfokon hozott ítéletet és helyben hagyta az elsőfokú bíróságnak – az indítványozó keresetét elutasító – ítéletét.

Az indítványozó kifejtette, hogy a Kúria a döntését a régi Munka Törvénykönyve 3. § (5) bekezdésének – miszerint a munkavállaló munkaviszonya alatt nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné – kiterjesztő értelmezésével hozta, ezzel pedig az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megsértésével korlátozta a véleménynyilvánítás szabadságához való jogát. A Kúria döntése az előbbieket mellett sérti Alaptörvény 28. cikkében foglaltakat is.

A Kúria a munkáltató jogos gazdasági érdekeit védő generálklauzulát a felek együttműködési kötelezettségének alapelvéből olvassa ki és annak egy különös megjelenési formájaként értékeli (l. például: Legfelsőbb Bíróság Mfv.I.11.059/2010/8. sz. ítéletét). A bírói döntések túlnyomó többsége a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek veszélyeztetését a konkurenciatilalom körében a munkavállaló kifejezett üzletrontó magatartásakor állapítja meg.

Korábbi gyakorlatában ugyanakkor a Kúria is elismerte, hogy a munkavállalót véleménynyilvánítása miatt szankcióval sújtó munkáltatói intézkedések megítélése során a munkavállalói kötelezettségek mellett vizsgálni kell a véleménynyilvánítás jogának érvényesülését is.⁶⁸ Az Alkotmánybíróság mindezen szempontok mérlegelése alapján bontotta ki azt az alkotmányjogi mércét, amely segítheti az Alaptörvény IX. cikkében deklarált véleménynyilvánítás szabadságának munkaviszonyból fakadó korlátozásának megítélését.

Az Alkotmánybíróság kiindulópontja, hogy „jogvita alapjogi érintettségének fennállása esetén a bíróságok a felek autonómiájából fakadó szerződéses szabadság és szabad kötelezettségvállalások tiszteletben tartása mellett ítélezésük során a munkaviszonyt szabályozó generálklauzulákat az Alaptörvényben elismert jogokra és ezen alapvető jogokból fakadó követelményekre tekintettel kell értelmezzék”⁶⁹ [vö. 3/2015. (II. 2.) AB határozat]. Ilyen, a felek együttműködési kötelezettségét érvényre juttató, generálklauzulát fogalmaz meg a korábban hatályban lévő Munka Törvénykönyvének 3. § (5) bekezdése, a munkáltató jogos gazdasági érdekének veszélyeztetését tilalmazó magatartási zsinórmérték, amelynek elsődleges célja a munkáltató versenyképességének, valamint jó hírnevének megőrzése. Ugyanezt a célt követik a hatályos Mt. együttműködési kötelezettség körében előírt alapvető szabályai azzal, hogy az Mt. 8. § (3) bekezdése már ki-

⁶⁸ Például valósnak és okszerűnek ítélte a rendes felmondást abban az esetben, ha a munkavállaló figyelmen kívül hagyva jogos gazdasági érdekeit a nyilvánosság előtt illeti éles kritikával munkáltatóját (Legfelsőbb Bíróság Mfv.I.10.119/2013/3.). Ugyanakkor a véleménynyilvánítás jogával él és védelemben részesül, vagyis jogellenes a munkaviszony megszüntetése, ha a munkavállaló közmeghallgatáson szólal fel a munkáltatójának beruházását érintő munkahelyteremtéssel és környezetvédelemmel összefüggő egyes kérdésekben (Legfelsőbb Bíróság Mfv.I.11.059/2010/8.).

⁶⁹ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, [33]

fejezetten nevesíti a véleménynyilvánítási szabadság korlátozását. Eszerint „a munkavállaló a véleménynyilvánításhoz való jogát a munkáltató jó hírnevét, jogos gazdasági és szervezeti érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető módon nem gyakorolhatja”. Ezen kívül a korábban hatályban lévő Mt. 103. § (3) bekezdése (a hatályos Mt. 8. § (4) bekezdéséhez hasonlóan) tilalmazza valamennyi olyan információ közlését, amelyhez a munkavállaló munkakörének ellátása során jutott hozzá, és amelynek közlése a munkáltatóra vagy más személyre nézve hátrányos következménnyel járhat. A munkaviszony ezen általános magatartási kötelezettségei igazolhatják a véleménynyilvánítási szabadság korlátozását, abban az esetben is, amikor a munkavállaló a munkahelyén és munkaidején kívül él vele.⁷⁰

A munkáltatónak – legyen akár az üzleti életben működő gazdasági társaság, akár a civil szférában megjelenő alapítvány, illetve bármely más társadalmi szervezet –, jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy szabályozza munkavállalóinak munkaviszonnyal összefüggő és jogos gazdasági érdekeire, avagy világnézeti meggyőződésére, nyíltan képviselt elveire, értékeire közvetlenül kiható és a nyilvánosság előtt megjelenő közléseit. Ennek megfelelően a munka világában a véleménynyilvánítás szabadsága erősebb korlátok között érvényesülhet, és nem nyújt védelmet olyan munkavállalói nyilvános közléseknek, amelyek célja pusztán a munkáltató jó hírnevét, üzleti reputációját, kedvező piaci és kereskedelmi megítélését sértő, romboló, illetve a munkáltató képviselőjének magán-, vagy családi életével kapcsolatos bántó vagy sértő kifejezések használata. A véleménynyilvánítás szabadsága nem terjed ki azokra a véleményekre sem, amelyeket a munkavállaló kifejezetten üzletrontó céllal közöl, vagy céljuk más egyéb jogsérelem okozása. Továbbá a vélemény akkor sem élvezi a véleménynyilvánítás szabadságának oltalmát, ha a célja a munkáltató által képviselt értékrend, vagy értékalapú meggyőződést megtestesítő politika nyílt bírálata, megkérdőjelezése vagy aláásása. Mindez következik a munkaviszony alapvető sajátosságának számító úgynevezett „hűségi”, illetve titoktartási kötelezettségekből is, amelyek alapján a munkavállaló hozzájárul a munkáltató céljainak hatékony eléréséhez. E „hűségi” kötelezettség megsértésére irányuló véleménynyilvánítás tehát nem formálhat igényt a munkajog generálklauzuláin keresztül érvényesülő alapjogi védelemre sem.⁷¹

Ugyanakkor a véleménynyilvánítás szabadsága a jogállami demokráciák egyik sarokköve. Éppen ezért még a munka világában is csak az Alaptörvény értékrendjére figyelemmel, annak védelme mellett korlátozható az alapjogok korlátozásakor irányadó szükségességi és arányossági teszt alapján. Tehát a munkaügyi jogvitákban eljáró bíróságoknak elsődlegesen az adott ügy véleménynyilvánítási szabadságának vonatkozásait kell azonosítaniuk, és a munkaviszonyra irányadó magatartási zsinórmértéket az alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmezniük. Továbbá figyelemmel kell lenniük arra is, hogy az alapvető jogok munkaviszonyból fakadó korlátozására is az elérni kívánt céllal arányosan nyílik lehetőség, mely megköveteli a korlátozással elérni kívánt cél és az alapjogi korlátozás súlyának mérlegelését. Minél erősebb érvek szólnak egy

⁷⁰ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, [33]

⁷¹ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, [33]

alapjog védelme mellett, annál szigorúbban kell eljárni annak korlátozásakor.⁷² Ennek értelmében a munkavállaló véleménynyilvánítási joga akkor korlátozható, ha a korlátozás a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos. Ezen klauzula alkalmazása abban az esetben felel meg az Alaptörvény értékrendszerének, amennyiben érvényre juttatja az Alkotmánybíróság gyakorlatában a véleményszabadság korlátozására irányadó különös szempontokat is. Így egy-egy vélemény alapjogi védettségének megítélése során értékelni kell (1) a szóban forgó közlés közéleti és szakmai kötődését, (2) a közlés ténybeli kötődését, illetve értékítélet jellegét, (3) azt, hogy a közlés okozott-e hátrányt, vagy kedvezőtlenül hatott-e a munkáltató megítélésére, (4) a véleményszabadságával élő jóhiszeműségét, illetve (5) mindehhez képest a véleménynyilvánítás miatt alkalmazott munkáltatói intézkedés súlyát.⁷³

Az Alkotmánybíróság a felvázolt alkotmányjogi mércéből kiindulva az egyedi ügygel összefüggésben értékelt, hogy a bíróság jogértelmezése összhangban áll-e az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleményszabadságból fakadó követelményrendszerrel. A bírói döntés alapját jelentő eljárásban megállapított tényállás szerint a munkáltató arra hivatkozással szüntette meg az indítványozó munkaviszonyát, hogy az indítványozó humánerőforrás szakértőként szerepelt egy szakmai vita és tudásforumot kínáló internetes portálon, valamint az ott megjelenő írásaiban a munkakörével egyező kérdéseket tárgyalt. A munkáltatói rendes felmondás szerint az indítványozónak e munkahelyen kívüli tevékenysége veszélyeztette a munkáltató jogos gazdasági érdekeit. Az indítványozó munkája során olyan információk birtokába jut, amelyek megőrzéséhez munkáltatójának kiemelt érdeke fűződik, vagyis a magatartása veszélyeztette a munkáltató jogos gazdasági érdekeit. A Kúriának az alkotmányjogi panaszban kifogásolt döntése szerint az indítványozó azért sodorta veszélybe a munkáltató jogos gazdasági érdekeit, mert a munkaköre és a kifogásolt tevékenység közötti hasonlóság egyértelműen megállapítható, emiatt az indítványozó magatartása alkalmas volt az üzleti vagy egyéb titok nyilvánosságra hozatalára. A Kúria ezen kívül indokai között arra is hivatkozott, hogy az indítványozó a munkáltatónál szerzett szakmai ismereteit, tapasztalatait és tudását kívánta felhasználni, megosztani. Ez a magatartás pedig álláspontja szerint sérti a korábban hatályban lévő Mt. 3. § (5) bekezdésében foglalt zsinórmértéket, illetve a munkáltatónál érvényben lévő etikai kódex ehhez hasonló, általános szabályát (lásd: a Kúria Mfv.I.10.655/2013/6. sorszámú ítélete ítéletének 7–8. oldalait).⁷⁴

Az indítványozó a bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, mivel álláspontja szerint az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleményszabadságával élt, amikor egy internetes szakmai fórumon publikált. A munkaügyi jogvitában eljáró legfőbb bírói fórum döntése pedig azért sért alkotmányos alapjogot, mert egyáltalán nem értékelt a véleménynyilvánítási szabadságát.⁷⁵

Az Alkotmánybíróság a korábban felvázoltak elsődlegesen azt vizsgálta, hogy fennáll-e alapjogi érintettség, azaz a szóban forgó tevékenység és közlés élvezheti-e az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelmét. Az Alkotmánybíróság következetes gyakor-

⁷² Lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [45] és 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [22]. Ezt az értelmezést támogatja a jelenleg hatályos Mt. 9. § (2) bekezdésében megfogalmazott jogkorlátozási klauzula is.

⁷³ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, [34]

⁷⁴ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, [36]

⁷⁵ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, [37]

lata szerint ehhez szükséges vizsgálni a vélemény közéleti jellegét és közéleti kötődését, vagyis azt, hogy a közügyek vitatásához tartozhat-e. Értékelni kell a közlés megjelenésének módját, körülményeit, a vélemény tárgyát, kontextusát, a médium típusát, a közlés apropóját adó eseményt, valamint további szempontként a közlés tartalmát, stílusát, aktualitását és célját.^{76, 77}

Az indítványozó munkaköre és az érintett internetes honlap témája között lényeges hasonlóságok fedezhetők fel, mivel mindkettő a humánerőforrás gazdálkodással függ össze. Az internetes portál kizárólag a humánerőforrás területén közöl írásokat, valamint ilyen témában szakmai előadások és rendezvények szervezésén keresztül kínál „tudásmegosztó” szakmai vitafórumot. További egyértelmű hasonlóság és ezen kívül időbeli egybeesés áll fenn a munkáltatónál a jogvitában érintett időszakban zajló javadalmazási rendszer megújítása és a honlapon közzétett írások témái között.⁷⁸

Az Alkotmánybíróság úgy értékeli, hogy a szóban forgó tevékenység a *tárgyát* tekintve kizárólag humánerőforrás gazdálkodáshoz kapcsolódó, vagyis egy meghatározott szakmához tartozó kérdéseket, szakmabéli közönségnek címezve tárgyal. Az internetes portál és a rajta megjelenő írások kifejezett *célja* a „tudásmegosztás”, amellyel szintén egy szűkebb szakmai kört, a versenyző vállalatok humánerőforrás szakembereit törekszik megszólítani. A tevékenység *kontextusa* is ehhez a szakmaisághoz igazodik, mivel a portálon kizárólag ilyen jellegű írások jelennek meg és ilyen jellegű előadásokat, beszélgetéseket hirdetnek. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy „a munkaügyi jogvita alapját jelentő tevékenység, vagyis az internetes portál tartalma és az ott közzétett írások döntő részükben szakmai jellegűek és nem mutatnak olyan közéleti kötődést, amely ezt a tevékenységet egyértelműen a közügyek szabad vitatásának körébe sorolja.”⁷⁹ Következésképpen a munkaügyi jogvita alapját jelentő tevékenység és ennek részeként megjelent írások nem részesülnek az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítási szabadságból fakadó alapjogi védelemből. Mivel a szóban forgó tevékenység nem élvezi a véleménynyilvánítás alapjogi védelmét, ezért esetleges korlátozása sem mérlegelhető a munkáltatót védő jogos gazdasági érdek veszélyeztetési tilalmát kimondó munkajogi zsinórmércével szemben. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a hivatkozott alapjog és a munkaügyi jogvitában alkalmazott zsinórmérce érdemi összefüggésének hiánya miatt az alkotmányjogi panasz elutasításáról döntött.⁸⁰

A vizsgált AB határozatok fényében megállapítható, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jog kiemelt jelentőséggel rendelkezik, mely ennek megfelelően csak kivételes esetben, garanciális feltételek megléte esetén korlátozható. Bár a véleménynyilvánítás szabadsága a munkavállalót is megilleti, a munkáltatónak jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy szabályozza munkavállalóinak munkaviszonnyal összefüggő és jogos gazdasági érdekeire, avagy világnézeti meggyőződésére, nyíltan képviselt elveire, értékeire közvetlenül kiható és a nyilvánosság előtt megjelenő közléseit, valamint a munkajogban fellelhető általános magatartási kötelezettségekre tekintettel korlátozhatja

⁷⁶ Vö. 13/2014. (IV. 18.) AB határozat.

⁷⁷ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, [38]

⁷⁸ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, [39]

⁷⁹ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, [40]

⁸⁰ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, [40]

azt. Ugyanakkor a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását szűken kell venni, az alapjog alkotmányos tartamára továbbra is tekintettel kell lenni.

2. Magyar munkajogi szabályozás

A vonatkozó törvényi szabályozás alapján általánosságban nem tilos a munkáltatóra vonatkozó vélemény nyilvánítása.⁸¹ Ugyanakkor a munkajogi szabályok szűkítést tartalmaznak. Az Mt. 8. § (3) bekezdése foglalkozik a munkavállaló véleménynyilvánításhoz való jogával, véleménynyilvánítás és titoktartás alapvető korlátaival. A rendelkezés kimondja, hogy a munkavállaló véleménynyilvánításhoz való jogát a munkáltató jó hírnevét,⁸² jogos gazdasági és szervezeti érdekeit⁸³ súlyosan sértő (tényleges magatartás) vagy veszélyeztető módon (veszélyeztetés is elegendő) nem gyakorolhatja.⁸⁴ Tehát a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadságának korlátját képezi egyrészt a munkáltató jó hírnevének, másrészt a munkáltató jogos gazdasági és szervezeti érdekének a védelme.⁸⁵ Témánk szempontjából nagyon fontos kiemelni, hogy az Mt. a munkáltató jogos gazdasági érdekei védelméről rendelkezik, következésképpen a jogszabályi vagy kollektív szerződés, vagy belső szabályzatok előírásainak megkerüléséből (pl. adóeltitkolásából) eredő gazdasági előnyök védelmét az említett rendelkezés értelemszerűen nem szolgálhatja.

Az Mt. 8. § (4) bekezdése rendelkezik a munkavállaló titoktartási kötelezettségéről. Ennek értelmében „[a] munkavállaló köteles a munkája során tudomására jutott üzleti titkot megőrizni. Ezen túlmenően sem közölhet illetéktelen személlyel olyan adatot, amely munkaköre betöltésével összefüggésben jutott a tudomására, és amelynek közlése a munkáltatóra vagy más személyre hátrányos következménnyel járhat. A titoktartás nem terjed ki a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó, törvényben meghatározott adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettségre.” Amennyiben kérdésként merül fel, akkor a hazai bírói fórumok⁸⁶ a munkaszerződésbe foglalt titoktartási kötelezettséget helyezik előtérbe a munkavállaló szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogával szemben.

⁸¹ A véleménynyilvánítás sokféle formában megjelenhet, a sajtóban, közösségi oldalon közzétett véleményben, a nyilvános felszólalás formájában akár a munkahelyen, akár azon kívül.

⁸² A jó hírnév alatt a munkáltatóról, annak tevékenységéről a társadalomban, üzleti partnereiben kialakult képet kell érteni.

⁸³ A jogos gazdasági érdek a munkáltató gazdálkodására és működésére vonatkozó rendelkezések keretein belül a minél eredményesebb gazdasági működés elérésére vonatkozó munkáltatói célkitűzések összessége. A jogos szervezeti érdek pedig a munkáltató szervezetére és humán erőforrás-gazdálkodására vonatkozó szabályok keretein belül a minél eredményesebb gazdasági tevékenység eléréséhez fűződő mindennapos működés hatékonyságára vonatkozó célkitűzések összessége.

⁸⁴ 2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről 8. § (3) bek.

⁸⁵ Az Mt. még példálózó felsorolással sem határozza meg milyen munkavállalói magatartások esnek e körbe. A törvényi rendelkezés elsősorban tartózkodást ír elő a munkavállalónak: nem tanúsíthat semmilyen olyan magatartást, amellyel a munkáltatója jogos gazdasági érdekét veszélyeztetné (a jogszabályi felhatalmazás esetét kivéve). A törvény a munkáltató jogos gazdasági érdekét sem tölti meg tartalommal. Lényeges azonban a „jogos” jelző. A jogellenes működés, valamint a jogszerűnek nem tekinthető munkáltatói érdek ugyanis nem részesül védelemben. A tényállás további fontos eleme, hogy a munkavállalói kötelezettségszegés megállapításához nem szükséges, hogy tényleges munkáltatói érdeksérelem, illetve kár következzen be, hanem elegendő a jogos gazdasági érdek veszélyeztetése.

⁸⁶ Beleértve az Alkotmánybíróságot is (l. 14/2017 (VI.30.) AB határozat).

Azt, hogy a munkavállalói véleményközlés a törvényi korlátokba ütközik-e, az adott eset körülményei alapján lehet megítélni. Ennek érdekében ismerni kell az adott véleményközlés tartalmát, formáját, a közlés körülményeit, valamint a munkáltatóról kialakult képet és a munkáltató jogos érdekeit.⁸⁷

Fontos megjegyezni, hogy jogsértésről csak abban az esetben lehet szó, amennyiben a munkáltató „személye” beazonosítható. Ez megvalósulhat oly módon, hogy a munkavállaló megnevezi a munkáltatót, de akár megnevezés nélkül, az egyéb adatokból is egyértelműen kiderülhet a munkáltató kiléte. Lényeges a vélemény megfogalmazásának módja és hangneme, mert lehet jogsértő egy elsőre jogosnak tűnő vélemény, kritika is a munkáltatóval szemben, továbbá a megfogalmazás módja is lehet alkalmas a jó hírnév megsértésére (pl.: túlzó, ócsároló kifejezések használata).⁸⁸

Az Mt. – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – védelemben részesíti a munkáltató jogos gazdasági érdekeit, mely az együttműködési kötelezettség – tartózkodási kötelezettséget feltételező – különös megjelenési formájaként értelmezhető. A munkavállaló általában köteles a munkaviszony fennállása alatt tartózkodni az olyan magatartás tanúsításától, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné. [8. § (1)] A munkáltató jogos gazdasági érdekébe tartozik mindaz, ami a munkáltató által folytatott jogszerű gazdasági tevékenységgel összefügg. Fontos hangsúlyozni, hogy a törvény nem részesíti védelemben a jogellenes működést, valamint a jogszerűnek nem tekinthető munkáltatói érdekeket. A munkavállaló már a jogos gazdasági érdek veszélyeztetése esetén is megszegi a kötelezettségét (feltéve, hogy a magatartása alkalmas a munkáltató jogos gazdasági érdekének veszélyeztetésére), nem szükséges konkrét és tényleges érdeksérelem vagy károkozás bekövetkezése. Ez áll fenn abban az esetben is, amikor a munkavállaló által nyilvánosságra hozott téves állítások nem okoznak kárt, csupán annak veszélyét idézik elő. A jogos gazdasági érdek veszélyeztetése adott esetben nem csak az azonnali hatályú felmondást is alapozhatja meg, hanem más igény érvényesítésére is sor kerülhet (pl. kárfelelősség érvényesítése egyes személyhez fűződő jogok – üzleti titok, jó hírnévhez való jog – megsértése esetén).

Az Mt. a munkáltató jogos gazdasági érdekének védelme körében szabályozza a munkavállaló véleménynyilvánításhoz való jogának korlátait is. A munkavállaló véleménynyilvánításhoz való joga csak az Mt. 9. § (2) bekezdésében lefektetett szükségességi-arányossági teszt alapján korlátozható (a korlátozás a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos). A törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indoklás is rámutatott arra, a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadsága nem korlátozható abban az esetben, ha a vélemény nem függ össze a munkaviszonnyal. Az Mt. továbbra is előírja a munkavállaló *ex lege* titoktartási kötelezettségét,⁸⁹ és azt – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan –, nem korlátozza csupán az üzleti titkok megtartásának körére. A munkavállaló nemcsak az üzleti titoknak minősülő információt köteles megőrizni, hanem az olyan adatokat is, amelyek egyébként a munkaköre betöltésével összefüggésben jutottak a tudomására, és amelyek

⁸⁷ SZABÓ GERGELY: *Véleménynyilvánítás a munkaviszonyban – Meddig szabad a munkavállalói vélemény?* 2017. június 22. Elérhető: <http://kocsisszabouggyved.hu/velemenynyilvanitas-munkaviszonyban-meddig-szabad-munkavallaloi-velemeney/> (Letöltés ideje: 2018. június 13.)

⁸⁸ SZABÓ 2017

⁸⁹ 2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről 8. § (4) bek.

illetéktelen személyekkel való közlése a munkáltatóra vagy más személyre hátrányos következménnyel járhat.⁹⁰

A gyakorlatban egyre több kérdést vetnek fel a világhálón megjelenő munkavállalói vélemények, melynek kapcsán kiforrott hazai gyakorlatról nem beszélhetünk. A külföldi tapasztalatok alapján általában megengedett az ún. kollektív vagy közösségi véleménynyilvánítás, amely ugyan sértheti a munkáltató érdekét, de egy általános, más munkavállalók érdekeit is kifejező sérelmet hoz nyilvánosságra.⁹¹

Amennyiben a munkavállalónak tudomása van arról, hogy a munkáltató tevékenysége által korlátozott a meggyőződés szabadsága, és ezt a korlátozást vállalja a munkaszerződés megkötése által, azzal is tisztában kell lennie, hogy a meggyőződés szabadságához kapcsolódó, azzal összefüggő véleménynyilvánítás szabadsága is korlátozott. Ez a korlátozás azonban nem lehet korlátlan: a munkavállaló ezt a jogát a munkáltató jó hírnevét, jogos gazdasági és szervezeti érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető módon nem gyakorolhatja.⁹² Amennyiben pedig a véleménynyilvánításnak nincs köze a munkáltatóhoz, tekintettel az Mt-ben meghatározott személyiségi jog korlátozódásának feltételeire – ez az alapjoga nem korlátozható.⁹³

Az Mt. 8. § (3) bekezdésében szereplő „jó hírnév” kategória tartalommal való megtöltéséhez a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban Ptk.) 2:45. § (2) bekezdésében foglaltakat és a bírósági gyakorlatot kell alapul venni. A Ptk. ezen bekezdése szerint „a jóhírnév megsértését jelenti különösen, ha valaki más személyre vonatkozó és e személyt sértő, valótlan tényt állít vagy híresztel, vagy valós tényt hamis színben tüntet fel.” A személy jóhírneve az érintettől és tevékenységéről a társadalomban kialakult képet, vélekedést fejezi ki.⁹⁴ Tehát valós tények állításával nem lehet megsérteni a munkáltató jó hírnevét – bár ezzel kapcsolatban nem lehet elkerülni a titoktartási szerződési kikötéssel való összevetést. Ugyanis a munkáltató jó hírnevét súlyosan sértő, vagy veszélyeztető, titoktartási kötelezettséget megszegő valós tény állítása értékelhető a munkavállaló szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogának 8. § (3) bekezdésbe ütköző gyakorlásaként. Nem véletlen, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága több ítéletében is vizsgálta a nyilvánosságra hozott információ hitelességét, hogy a közléssel érintett személyek tettek-e jogi lépéseket a jó hírnevük vagy becsületük védelme érdekében. Összességében tehát a Ptk.-ban szereplő jóhírnév megsértését jelentő magatartásokon kívül a valós tények közlése csak abban az esetben sérti vagy veszélyeztető súlyosan a munkáltató jó hírnevét, amennyiben ezen információ bizalmas kezeléséhez fűződő munkáltatói érdek erősebb, mint a valós tény nyilvánosságra hozatalához fűződő közérdek.⁹⁵

Mind a jogos gazdasági érdek, mind a jogos szervezeti érdek kapcsán kiemelendő, hogy ezek kizárólag abban az esetben rendelkeznek olyan értéktartalommal, melyet a jog védelemben részesít, amennyiben a jogi szabályozási környezet betartása megvaló-

⁹⁰ VARGA 2015, 20. p.

⁹¹ KOZMA ANNA *et al.*: *A Munka Törvénykönyvének magyarázata*. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2014. 44. p.

⁹² BERKE GYULA – KISS GYÖRGY: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014. 52-53. pp.

⁹³ BERKE – KISS 2014, 53. p.

⁹⁴ OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. I. kötet*. Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014. 282. p.

⁹⁵ VARGA 2015, 21-22. pp.

sul. Abban az esetben, ha a nyilvánosságra hozott „belső” információ nem akadályozza a munkáltató mindennapos működését és nem veszélyezteti gazdasági eredményességét, a munkáltató nem hivatkozhat a titoktartási klauzula megsértésére. A bíróságoknak tehát a titoktartási kötelezettség megsértésének vizsgálatán túlmenően, a nyilvánosságra hozott adatot a jogos gazdasági és szervezeti érdek kontextusába helyezve is értékelniük kell. A legnagyobb kihívást azonban mindenképpen az jelenti, hogy mennyiben lehet a közérdekre hivatkozni a munkaszerződésbe foglalt titoktartási klauzula ellenére „kiszivárogtatott” munkavállalói vélemények kapcsán.⁹⁶

A munkáltató és munkavállaló által aláírt titoktartási klauzulát nem lehet axiómának tekinteni az adott ügyben, vizsgálni kell, hogy az valóban a munkáltató jogos érdekeit szolgálja-e, illetve mennyiben korlátozza jogellenesen a munkavállaló szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alapvető jogát. Ugyanis a demokratikus, a véleményeket szabadon ütköztető társadalom kialakulása szempontjából rendkívül méltánytalan lenne, ha egy munkavállalót szerződéssel köteleznének olyan adatok „nem közlésére”, visszatartására, melyek adott esetben széles körű társadalmi, a jogállamiság nem megfelelő működésével kapcsolatos problémákra világítanak rá, és a közvélemény érdeklődésére számot tartanak.⁹⁷ Álláspontunk szerint pontosan a jogszerű panasz esetén lenne kiemelt szerepe a közérdekű bejelentőknek és ezen személyek jogi védelmének.

Amennyiben a munkavállaló a véleménynyilvánításhoz való jogát a munkáltató jó hírnevét, vagy jogos gazdasági és szervezeti érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető módon gyakorolta, annak különféle *jogkövetkezményei* lehetnek – például figyelmeztetésben részesülés, vagy súlyosabb esetben akár munkaviszony megszüntetése.⁹⁸ A munkáltató továbbá a jó hírnevének megsértése esetén a személyiségi jogokra vonatkozó szabályok szerint is kereshet jogorvoslatot. Például követelheti a jogsértés abbahagyását, illetve hogy a jogsértő adjon megfelelő nyilvános elégtételt, sérelemdíjat, vagy amennyiben a jogsértő módon gyakorolt véleménynyilvánítás vagyoni kárt okozott, kártérítést is követelhet. Ehhez hasonló a helyzet, amikor a munkavállaló úgy nyilvánít jogsértő módon véleményt, hogy azzal egyben a munkáltató üzleti titkát is kiszolgáltatja.⁹⁹ Fontos megjegyezni, hogy a fent tárgyalt munkajogi elvek általános jelleggel alkalmazhatók a legtöbb jogviszony keretében munkát végző személyre.

Az Mt. általános magatartási követelményei korlátozzák a munkavállalók által megtehető kijelentéseket, a munkáltató jogos gazdasági érdekének, jó hírnevének és üzleti titkának védelmére hivatkozással. Amennyiben a munkavállaló megszegi ezeket az előírásokat, a jogsértés súlyától függően különféle jogkövetkezményekben részesülhet, súlyos esetben akár az állását is elveszítheti. Habár az Mt. nem részesíti védelemben a jogellenes működést, valamint a jogszerűnek nem tekinthető munkáltatói érdekeket, a panasztörvény pedig előírja a közérdekű bejelentő védelmét a hátrányos jogkövetkezmények alól, – így jogszabályi szinten rendezett a közérdekű bejelentők védelme –, a gyakorlatban számos olyan probléma merül fel, amelyek miatt az eljárás mégsem haté-

⁹⁶ VARGA 2015, 22. p.

⁹⁷ VARGA 2015, 24. p.

⁹⁸ SZABÓ 2017.

⁹⁹ SZABÓ 2017.

kony. A továbbiakban azt tekintjük át, hogy a közösségi média mennyiben nyújthat megoldást a felmerülő problémákra.

IV. A közösségi médiában rejlő lehetőségek és kihívások a whistleblowing terén

A közösségi média megjelenése és elterjedése a közérdekű bejelentések terén is új helyzetet teremtetett. Általa a panasz, illetve a közérdekű bejelentés rendkívül gyorsan és nagy nyilvánossághoz jut el, ezzel is elősegítve a transzparencia megvalósulását. Ugyanakkor visszaélésekre is okot adhat, ezért mindenképpen szükséges a felmerülő előnyök és kockázatok vizsgálata.

1. A technológia és a közösségi média szerepe a közérdekű bejelentések terén

A technológiai fejlődés, különösen az információs és kommunikációs technológiák fejlődése a közérdekű bejelentések terén is jelentős változásokat eredményeztek. Mind nemzetközi, mind hazai szinten több internetes fórum is az egyének rendelkezésére áll, ahol könnyen megtehetik a bejelentésüket. A talán legismertebb nemzetközi példa a *WikiLeaks*, melynek példájára több hasonló fórumot is létrehoztak. Ezek közé tartozik többek között a *BalkanLeaks*, melynek célja, hogy feltárja a szervezett bűnözést és politikai korrupciót megvalósító cselekményeket a Balkán országaiban. A *BrusselLeaks* a döntések átláthatóságát tűzte ki célul, a *UniLeaks* pedig az egyetemek átláthatóbb működését szeretné elérni. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy ezen portálok nagy része hamar kifutott a lelkesedésből, és nem érte el az áhított sikert.¹⁰⁰

A korrupció felszámolásáért és az átláthatóságért küzdő *K-Monitor* 2010-ben indította el a közérdekű bejelentések befogadására alkalmas szolgáltatását, amely nem csak bejelentéseket vár, hanem akár egy megtörtént korrupciós cselekmény leírását is fogadja.¹⁰¹ Az *atlatszo.hu* nevű oknyomozó újságíró portál, melynek célja a korrupció csökkentése, is működtet kiszivárogtató felületet. Ennek neve *MagyarLeaks* és lehetőséget biztosít e-mail-ben, postai úton, valamint (titkosítatlan és titkosított) interneten keresztüli szivárogtatásra is.¹⁰² Egy nemzetközi NGO magyar szervezete pedig ingyenes jogsegélyszolgálatával abban segíti a bejelentőket, hogy feltárja a bejelentés alapján a korrupcióra utaló jeleket, bizonyítékokat, összeköttetést biztosít a bejelentő és oknyomozó újságírók között, jogi tanácsot ad, vagy adott esetben bíróság előtti képviselést nyújt.

A fent említett, nyilvános bejelentést lehetővé tevő fórumok és a közösségi médiában közzétett bejelentések közötti legnagyobb különbség abban áll, hogy míg ezeken a portálokon a legtöbb esetben lehetőség nyílik a bejelentésnek a szervezet általi kivizsgálására, vagy a szükséges lépések megtételére, addig a közösségi média esetén a bejelen-

¹⁰⁰ *Közérdekű titkot vegyenek!* K-Monitor. 2012. július 12. Elérhető: http://k.blog.hu/2012/07/12/kozerdeku_titkot_vegyenek (Letöltés ideje: 2018. június 8.)

¹⁰¹ *Bejelentés.* K-Monitor. 2008. április 6. Elérhető: <http://k-monitor.hu/bejelento/bejelentes> (Letöltés ideje: 2018. június 13.)

¹⁰² *MagyarLeaks – szivárogtass az Átlátszónak!* Atlatszo.hu Elérhető: <https://atlatszo.hu/magyarleaks/> (Letöltés ideje: 2018. június 14.)

tés kikerül mindenféle kontroll alól. A felhasználó képes arra, hogy saját maga közzétegye az adott bejegyzést, nem szükséges harmadik személy közreműködése vagy engedélye. Napjainkban szemtanúi lehetünk a közösségi média egyre fokozódó térnyerésének, amely a whistleblowing jelenségére is hatással van. Ugyanis egyre több olyan esetről hallani, amelyben a valamely visszasságot tapasztaló, tapasztalni vélő munkavállalók a közösségi média által biztosított nyilvánosságot és a közzététel egyszerűségét kihasználva hívták fel a figyelmet a munkáltatónál folyó visszasságokra.^{103, 104} Habár a közösségi média valóban alkalmas lehet arra, hogy hatékonyan felhívja a nyilvánosság figyelmét egy visszaélésre, az ily módon történő használata számos igen komoly kockázattal is járhat. Így mindenképpen szükséges azoknak a jogi kereteknek a vizsgálata és meghatározása, melyeken belül egy munkavállaló a közösségi média segítségével hívhatja fel a figyelmet a munkahelyen belül megvalósuló visszasságokra.

Mind a közösségi média, mind a közösségi oldalak a *Web 2.0*-ra épülnek, azaz a felhasználók saját maguk töltik meg tartalommal ezeket a felületeket – a szolgáltató által megadott kereteken belül.¹⁰⁵ Ez azt jelenti, hogy az egyes oldalak irányultságától függően másfajta tartalom megosztására nyílik fokozott lehetőség. Megkülönböztethetünk „általános” tematikájú közösségi oldalakat, valamint olyan közösségi oldalakat is, amelyek egy-egy speciális, körülhatárolt területre fókuszálnak. Tematikáját tekintve a Facebook, Twitter, Instagram, Youtube általános oldalnak tekinthető. Az elsődleges kü-

¹⁰³ Példaként említhető *Michael De Kort* esete, projektmenedzserként dolgozott a *Lockheed Martin* repülőgép ipari, biztonsági és fejlett technológiákkal foglalkozó globális cégnél. 2004 környékén lett figyelmes pár komoly biztonsági résre a *Lockheed Martin* által az amerikai parti őrségnek eladott hajók kapcsán. Az általa észlelt hibákat többször is jelentette a feletteseinek, azonban mindannyiszor visszhang nélkül maradtak. Ezt követően feltöltött a Youtube videó-megosztó portálra egy tíz perces videót, melyben ezeket a biztonsági réseket mutatja be részletesen. [Forrás: Youtube: *Original-See other copy if this version is frozen*. 2006. augusztus 3. Elérhető: <https://www.youtube.com/watch?v=qd3VV8Za04g&t=316s> (Letöltés ideje: 2018. április 16.).] *Brandon Huber* a *Golden Corral* étteremben dolgozott, ahol azt tapasztalta, hogy az elkészítésre váró húsokat a szabad ég alatt, közvetlenül a hulladéktároló mellett helyezték el, nem megfelelő higiéniai körülmények között. Állítása szerint panaszt tett a vezetőségnél, akik azonban nem foglalkoztak a kérelmével. Válaszul *Huber* úr videó felvételt készített, melyen megmutatta, hogyan tárolták az étteremben az ételt és feltöltötte a Youtube-ra. [Forrás: Youtube: *Golden Corral food stored by dumpster so health inspector won't see it, employee says*. 2013. július 9. Elérhető: <https://www.youtube.com/watch?v=yb0yrdDOy0g> (Letöltés ideje: 2018. április 16.).] Említhető továbbá *Johannes Izak Beaurain* esete, aki a dél-afrikai köztársasági *Groote Schuur* Kórházban dolgozott ápolóként. 2009-ben több alkalommal jelentett különféle belső visszaéléseket, amelyek kivizsgálásra kerültek, és végül megalapozatlannak bizonyultak. *Beaurain* úr nem értett egyet a vizsgálat eredményével, ezért az általa észlelni vélt egészségügyi kockázatokat a Facebook profilján közzétett posztban tárta fel. Szerinte ugyanis a kórház épületében található, lezárt, ám koszos mellékhelyiségek egészségügyi kockázatot jelentenek az intézmény számára, mivel a szennyezett levegő a szellőzőrendszeren keresztül a kórtermekbe is eljut, és arra panaszkodott, hogy a vezetőséget egyszerűen nem érdekli ez a probléma. A közzétett tartalom miatt munkáltatója elbocsátotta, mely döntést *Beaurain* úr a bíróságon megtámadott. A bíróság megállapította, hogy *Beaurain* úr állítása nem volt megalapozott, ugyanis az említett mellékhelyiségeket senki sem használta, ezért semmiféle egészségügyi kockázatot nem jelentettek, és baktériumok nem kerülhettek be onnan a szellőzőrendszerbe. [Forrás: NGAKE, PILOT: *Whistle-blowing on Social Media*. Elérhető: <http://www.seesa.co.za/whistle-blowing-on-social-media/> (Letöltés ideje: 2018. április 22.).]

¹⁰⁴ Sőt, már olyan honlapok is léteznek, amelyek kifejezetten azt teszik lehetővé, hogy a munkavállalók megoszthassák véleményüket, fenntartásaikat felettesük, munkafeltételeik stb. kapcsán, nyilvánosan, anonim módon (ide tartozik az *eBossWatch*, illetve a *Glassdoor*).

¹⁰⁵ BOZARTH, JANE: *Social media for trainers: techniques for enhancing and extending learning*. Pfeiffer, San Francisco, 2010. 11. p.

lönbség abban található, hogy milyen fajta tartalom megosztására fókuszálnak: a *Facebook*-on igen sokféle tartalom osztható meg, az állapotfrissítésektől kezdve a kommenteken és lájkokon át egészen a fotókig, videókig, eseményekig. A *YouTube* ezzel szemben videók megosztására koncentrál, a *Twitter* egy mikroblog szolgáltatás, az *Instagram*-on pedig képeket és rövid videókat tehetnek közzé a felhasználók. Ezen általános oldalakkal szemben más oldalak speciális céllal rendelkeznek: a *LinkedIn* kifejezetten a szakmai kapcsolatok építésére szolgál, az *Academia* és *ReserchGate* a kutatók szakmai kapcsolatainak építésére és munkásságuk terjesztésére, a *Couchsurfing* utazáshoz kapcsolódik stb.

Ahhoz, hogy egy felhasználó közzétehesen valamit a közösségi médiában (és ezáltal ilyen formában tegye meg közérdekű bejelentését) minimális tárgyi feltételek szükségesek: mindössze internetkapcsolatra és egy eszközre van szükség, mely képes kapcsolódni az internethez. A 21. században nem jelent különösebb kihívást sem az internetkapcsolat, sem az eszköz beszerzése: a legtöbb felhasználó ma már rendelkezik (vagy hozzáférése van) okostelefonnal, számítógéppel vagy táblagéppel. Ezt követően a bejelentést könnyedén meg lehet tenni. A tartalmat közzétehető személyi köre is igen széles: a bejelentést gyakorlatilag bárki megteheti, aki regisztrált az adott portálra. A legtöbb esetben egy regisztráció csupán pár percet vesz igénybe, és a szolgáltató a személyazonosságot sem ellenőrzi, ezért akár álnév vagy felhasználói név alatt is létrehozható egy profil. A közzétehető tartalom formájának vonatkozásában megállapítható, hogy az – az adott oldal függvényében – többféle módon is lehetséges (pl.: szöveges bejegyzés, videó, fénykép, komment, dokumentum csatolása). Magát a tartalmat tekintve megállapítható, hogy bármi közzétehető, a közösségi médiára feltöltött tartalmat senki sem ellenőrzi, gyakorlatilag teljesen kikerül mindenféle kontroll alól.¹⁰⁶ Ezeket a bejegyzéseket bármikor közzé lehet tenni, sőt, egyre több oldal biztosít lehetőséget élő „közvetítésre” is.

2. A közösségi médiában rejlő lehetőségek és kockázatok a whistleblowing kapcsán

A közösségi médiában tett bejelentés több, a közérdekű bejelentések hatékonyságát gátló tényezőre megoldást nyújthat. Nehézséget jelent, hogy a munkavállalók nagyrésze nem tesz bejelentést, amennyiben jogsértést tapasztal. Egy a korrupciót vizsgáló 2017-es Eurobarometer jelentés szerint a felmérésben résztvevők 81 százaléka azt állította, hogy nem jelentette az általa észlelt korrupciót.¹⁰⁷ Emögött többféle ok is meghúzódhat: a bejelentési eljárás bonyolult, adott esetben hosszadalmas, vagy a munkavállalók azért nem veszik igénybe, mivel kétségeket fűznek az eljárás eredményéhez. További lehetséges ok, amiért nincs hazánkban whistleblower-kultúra, hogy a kommunizmusban viruló „feljelentős” kultúra iránt még mindig ellenérzés él az emberekben.¹⁰⁸ A legtöbb cég (tízből nyolc)

¹⁰⁶ Kivételt képez például a *Facebook* algoritmus, amely cenzúráz egyes – például pornográf – tartalmat. Továbbá a felhasználóknak is lehetőségük van arra, hogy jelentsék az oldal szolgáltatója felé, ha valamiféle kifogásolható tartalmat találhatnak.

¹⁰⁷ *Special Eurobarometer 470 Report. Corruption.* 2017. Elérhető: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81007> (Letöltés ideje: 2018. április 22.) 93. p.

¹⁰⁸ *Hiába leplezik le a csalásokat, az óriásvállalatok felsővezetői megússzák.* Piac & Profit 2017. Elérhető: <http://www.piacprofit.hu/gazdasag/hiaba-leplezik-le-a-csalasokat-az-oriasvallalatok-felsovezetoi-megusszak/> (Letöltés ideje: 2018. január 25.)

nem monitorozza a belső visszaéléseket, inkább bíz a munkavállalókban. A cégvezetők leginkább a belső adatok munkavállalók általi kiszivárogtatásától tartanak.¹⁰⁹

Amennyiben kizárólag belső whistleblowing engedélyezett, fennáll annak a veszélye, hogy retorzió éri a bejelentőt (míg a kizárólagos külső whistleblowing esetén előfordulhat, hogy a bejelentő bosszút kíván állni a szervezeten).¹¹⁰ A panasztörvény nem állított fel egy külön hatóságot, melynek a feladata a bejelentések kivizsgálása és a bejelentők védelmének biztosítása lenne. Habár a törvény értelmében az alapvető jogok biztosa anonim bejelentési rendszert működtet és feladata, hogy kivizsgálja, hogy az eljáró hatóságok elmulasztották-e a kötelezettségeiket, az eljárás nem hatékony. Ugyanis a gyakorlatban az alapvető jogok biztosa a szerepe abból áll, hogy továbbítsa a bejelentést az eljárásra jogosult hatóság felé – aki tipikusan az a szerv, aki ellen tették a bejelentést.¹¹¹

Ezekre a problémákra (túlzott bürokrácia, a panaszok nem megfelelő módon történő kivizsgálása) megoldást nyújthat a közösségi médián keresztül tett bejelentés. A fentiekben bemutatásra került, hogy a közösségi médiában egy bejelentés megtétele adott esetben csupán pár percet és minimális energiát vesz igénybe, bárki számára elérhető, erőfeszítés nélkül. A közösségi média nyilvánosságából eredően, egy bejelentést nem lehet eltitkolni, az az adatvédelmi beállítások használatának függvényében rendkívül széles közönséghez is eljuthat. Az információt, amit egyszer közzétettek az interneten, többé nem lehet teljesen eltávolítani (maximum nem kereshetővé lehet tenni).¹¹² Ez egy kétélű fegyver, hiszen amennyiben egy visszasság nyilvánosságra kerül, akkor azt többé nem lehet figyelmen kívül hagyni – a bejegyzés valóságtartalmától függetlenül. Az eljárás egyszerűségére és a nyilvánosságra tekintettel, a közösségi médiában megvalósuló whistleblowing hozzájárulhat ahhoz, hogy olyan visszasságok is napvilágra kerüljenek, amelyek az rendes bejelentési eljárás során (véltetően) nem kerültek megfelelően kivizsgálásra.

Mindezekhez az előnyökhöz azonban hátrányok is társulnak, hiszen a közösségi médiában tett bejelentés visszaélést is könnyedén megvalósíthat, hiszen bármelyik munkavállaló könnyedén, akár azonnal közzétehet általa visszaélésnek vélt, ám a valóságban megalapozatlan eseteket, komolyan ártva ezzel a munkáltató hírnevének, megítélésének. A hosszadalmas bejelentési eljárással szemben a közösségi média rendkívül megkönnyítette a bejelentések megtételét, ami által megalapozatlan, vagy akár hirtelen felindulásból¹¹³ történő nyilvánosságra hozatal is könnyedén megvalósítható.

¹⁰⁹ *A cégek zsebére megy a korrupció, mégsem törődnek vele.* Piac & Profit 2016. Elérhető: http://www.piacprofit.hu/kkv_cegblog/a-cegek-zsebere-megy-a-korrupcio-megsem-torodnek-vele/ (Letöltés ideje: 2018. június 13.)

¹¹⁰ FARKAS – AMBRUS 2017.

¹¹¹ MOMENTUM MOZGALOM: *Szólnál a főnöknek, hogy emberek fognak meghalni, de akkor kirúgnak.* Momentum. 2017. május 28. Elérhető: http://momentum.blog.hu/2017/05/28/szohnal_a_fonoknak_hogy_emberek_fognak_meghalni_de_akkor_kirugnak (Letöltés ideje: 2018. június 8.)

¹¹² INTERNATIONAL WORKING GROUP ON DATA PROTECTION IN TELECOMMUNICATIONS: *Working Paper and Recommendations on the Publication of Personal Data on the Web, Website Contents Indexing and the Protection of Privacy.* 2013. (675.46.32.), 1–2. pp.

¹¹³ Különösen a „Facebook-os felmondások” szolgálnak például, amikor a munkavállalók a munkahelyen, vagy azzal kapcsolatban felgyülemlett negatív érzéseiket a közösségi médiában adják ki magukból, anélkül, hogy tisztában lettek volna bejegyzésük jogi következményével. L. például az alábbi (francia) eseteket: *Conseil de Prud'hommes de Boulogne-Billancourt*, No. 10/00853, 2010. november 19.; *Cour d'appel Rouen Chambre sociale*, No. 11/01827, 2011. november 1.; *Cour de cassation Première chambre civile*, No. 11–19.530, 2013. április 10.

Ami a bejegyzés tartalmát illeti, bár adott esetben valóban fény derülhet valamiféle visszásságra, annak a kockázata is fennáll, hogy a felhasználó olyan bejelentést tár fel, amelyet csupán visszásságnak *vél*, vagy eleve rosszhiszemű és tudatában van állításának valótlanosságával. A közösségi médiára feltöltött tartalom valóságtartalmát pedig senki sem ellenőrzi, teljesen kikerül mindenféle kontroll alól. Ebben az esetben komolyan sérülhet a munkáltató hírneve, hiszen a többi felhasználó nem feltétlen van abban a helyzetben, hogy helyesen ítélje meg a kérdéses állítás valóság tartalmát.

A bejelentést megtehető személyi kör igen széles, láthattuk, hogy gyakorlatilag bárki közzétehet a közösségi médián keresztül egy bejelentést. A közösségi médiában való közzététel megvalósulhat úgy, hogy a bejelentő személyazonossága megállapítható, ám megvalósulhat anonim módon is. A bejelentő dönthet úgy, hogy a saját profilját használja (amin adott esetben fel van tüntetve a neve, fényképe, egyéb személyes adatok, úgy, mint születési év, munkahely stb.), azonban arra is lehetősége nyílik, hogy készítsen egy hamis profilt¹¹⁴ és álnéven vagy anonim módon hozza nyilvánosságra az adott közlést.¹¹⁵ Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy az anonimitás helyett önmagában az internet által nyújtott nyilvánosság is védelmet nyújthat a megtorlás ellen. Ezáltal kiküszöbölhető lenne a munkavállalónak a következményektől való félelme által állított akadály.¹¹⁶ Ugyanakkor az anonimitáshoz – mely bár a bejelentő védelmét is szolgálhatja – számos hátrány is kapcsolódik: arra is lehetőséget biztosít, hogy elégedetlen munkavállalók, egykori munkavállalók, vagy akár csak versenytársak az anonimitást kihasználva hamis állítást hozzanak nyilvánosságra.¹¹⁷ Továbbá egy anonim módon tett bejelentés esetén fennáll annak a kockázata, hogy a figyelem középpontjába a bejelentő kilétének feltárása kerül a visszásság kivizsgálása helyett.¹¹⁸

A közösségi médiához fűződő nyilvánosság megakadályozhatja a jogsértés eltitkolását, nem megfelelő kivizsgálását. Ez ugyanakkor azt is eredményezi, hogy adott esetben egy valótlan visszásságot feltáró bejegyzés is nagy nyilvánosság számára válhat elérhetővé, súlyos károkat okozva a munkáltató megítélésében.¹¹⁹ Habár nem kifejezetten a whistleblowing témaköréhez kapcsolódik, de érdemes szólni az EU-s adatvédelmi rendelet által bevezetett, az elfeledtetéshez való jogról („right to be forgotten”). Ez a jog ugyanis (igaz a természetes személy adatainak számára) azt hivatott biztosítani, hogy az érintett bizonyos esetekben kérelmezhesse személyes adatainak törlését, az adatkezelő pedig köteles törölni és amennyiben nyilvánosságra hozta a személyes adatot, akkor

¹¹⁴ Elméletben az is elképzelhető, hogy a rosszhiszemű bejelentő létrehoz egy profilt, melyen magát az adott munkahelyen dolgozóként tünteti fel.

¹¹⁵ Ugyanakkor kérdéses, hogyha valaki csak azért regisztrál, hogy megtehesse a bejelentést, akkor ismerősök hiányában a Facebook az adott közösségi oldal algoritmusára mennyire fogja megjeleníteni más felhasználók hírfolyamában az adott tartalmat.

¹¹⁶ CHERRY, MIRIAM A.: *Virtual Whistleblowing*. South Texas Law Review 2012/1. 20. p.

¹¹⁷ CHERRY 2012, 29. p.

¹¹⁸ OECD: *Committing to Effective Whistleblower Protection. Highlights*. Elérhető: <https://www.oecd.org/corruption/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf> (Letöltés ideje: 2018. április 22.) 6. p.

¹¹⁹ Példaként hozható fel az amerikai *Domino Pizza* esete, ahol munkavállalók videóra vették, ahogy az ételt az alapvető higiéniai elvárások teljes mértékű megsértésével készítik el és ezt a videót feltöltötték a Youtube-ra. Habár állításuk szerint az ily módon elkészített ételt nem szállították ki a megrendelőnek és csak viccnek szánták, a videó komoly károkat okozott a *Domino Pizza* hírnevének. L. bővebben: CLIFFORD, STEPHANIE: *Video Prank at Domino's Taints Brand*. The New York Times. 2009. április 25. Elérhető: <http://www.nytimes.com/2009/04/16/business/media/16dominos.html> (Letöltés ideje: 2016. november 16.)

köteles tájékoztatni a többi adatkezelőt, hogy az „érintett kérelmezte tőlük a szóban forgó személyes adatokra mutató linkek vagy e személyes adatok másolatának, illetve másodpéldányának törlését”.¹²⁰ A rendelkezés célja, hogy az érintettek az online környezetben is mintegy „elmenekülhessenek” azon hibáik elől, amelyek többé nem relevánsak, ám az internet vasmemóriája miatt nem tudnak szabadulni tőle.¹²¹

Összegzés

A whistleblowing rendszerek felállítása során garanciális jelentőségű a bejelentés számára megfelelő csatorna biztosítása, valamint a panasz megfelelő kivizsgálása. A gyakorlatban azonban az eljárás bonyolultsága, az azt övező alacsony bizalom, a független hatóság hiánya nehézségeket vet fel a közérdekű bejelentések terén. Írásunkban azt vizsgáltuk, hogy a technológia fejlődése, és azon belül a közösségi média térnyerése mi-féle szerepet tölthet be a whistleblowing területén. Azt vizsgáltuk, hogy a közösségi médián keresztül megvalósított whistleblowing mennyiben járulhat hozzá a visszasságok feltárásához fűződő közérdek érvényesítéséhez, illetve a munkáltató hírnevének megalapozatlan megsértéséhez.

Megállapítható, hogy míg a közösségi média nagyban megkönnyíti a bejelentések megtételét – hiszen bárki számára, könnyedén, gyorsan elérhető – és nyilvánosságra hozatalát, visszaélésre is okot adhat. Ennek oka éppen az előnyeiben rejlik, kétélű fegyverré téve a közösségi médiát: a bejelentés könnyedsége és gyorsasága és az anonimitás ahhoz vezethet, hogy bármelyik munkavállaló könnyedén, akár azonnal közzétehet általa visszaélésnek vélt, ám a valóságban megalapozatlan eseteket, vagy éppen rosszhiszeműen is közzétehet valótlan állítást, komolyan ártva ezzel a munkáltató hírnevének, megítélésének. Az itt közzétett tartalom pedig semmiféle kontrollnak nem tárgya. Mindezzel tekintettel fontos, hogy kellőképp meghatározásra kerüljön, hogy milyen garanciális feltételek megléte esetén lehet a közösségi médián keresztül nyilvános bejelentést tenni – ahogy az EU-s whistleblowing irányelv javaslata is teszi.

¹²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet), 17. cikk (1)–(2) bek.

¹²¹ LUKÁCS ADRIENN: *Recent Challenges of Data Protection Law in the European Union, with Special Regard to the Internet*. Forum: Publicationes Doctorandorum Juridicorum (6)2016. 86–87. pp.

JÓZSEF HAJDÚ – ADRIENN LUKÁCS

THE SOCIAL MEDIA AND WHISTLEBLOWERS IN COMPETITIVE
SECTOR, WITH SPECIAL REGARD TO HUNGARIAN
LEGISLATION

(Summary)

The innovations of the information society had a huge impact on our everyday lives, and the world of work does not constitute an exception. The article will discuss the subject of whistleblowing in Hungary, with special regard to the role that online social media can play in the private sector. Whistleblowers draw public attention to perceived wrongdoings, misconduct or unethical activity within an organisation, serving the interests of the society. Although whistleblowing is regulated in Hungary, thus ensuring the protection of whistleblowers, in practice the procedure does not reach the desired effectiveness due to several factors, such as complicated administrative procedures, lack of trust in the system or fear of retaliation. The main aim of the article is to examine what role social media can play in making whistleblowing more effective.

The first part of the article will overview the current whistleblowing regulation in force in Hungary, while the second part will focus on labour law and will discuss the collision of the employee's right to freedom of expression/reporting activity and the employer's legitimate economic interests and right to reputation. The third part will address social media and will examine how whistleblowing in social media can respond to the existing issues relating to whistleblowing in practice and what challenges are brought by it.

JUHÁSZ KRISZTINA*

A differenciált integráció fogalma, típusai és szerepe az Európai Unió fejlődésében**

I. Bevezetés

Az Európai Unió közel egy évtizede küzd különböző eredetű és természetű válságokkal, úgy mint a globális gazdasági, pénzügyi krízis, valamint az ennek következtében előállt euró zóna válsága, a tömeges szabálytalan migráció, a terrortámadások, a brexit vagy éppen az Európa-szerte erősödő populista erők és politikai pártok megerősödése. Ezek a válságok mellett, hogy esetenként igen drasztikusan mutattak rá az Európai Unió működésének és politikáinak hiányosságaira, elindították az EU jövőjéről folytatott tudományos és politikai diskurzus egy újabb hullámát is, amelynek középpontjában a differenciált integráció (DI) és annak különböző típusai állnak.

A DI és annak manapság leggyakrabban emlegetett formája, a többsebességes Európa gondolata számos uniós vagy éppen tagállami kezdeményezésben került megfogalmazásra az elmúlt néhány évben, illetve hónapban.¹ Ki kell emelnünk mindenekelőtt az Európai Bizottság által 2017. március 1-jén elfogadott Európa jövőjéről szóló Fehér Könyvet, amelyben öt lehetséges scenáriót vázolt fel a testület az EU fejlődésével kapcsolatban 2025-ig, ezek közül az egyik a többsebességes Európa opciója, amely lehetővé teszi az arra hajlandó és képes tagállamok számára, hogy meghatározott területeken tovább mélyítsék az együttműködésüket. A dokumentum három területet említ, amelyen valószínű és egyben kívánatos lenne az integráció továbbmélyítése: a közös biztonság-

* adjunktus, SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék

** A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

¹ Meg kell jegyezzük azonban, hogy a DI nem a közelmúltban került először a politikusok vagy éppen az integrációval foglalkozó jogászok és politológusok napirendjére. Az 1970-es évektől indult meg a DI-ről folytatott diskurzus, amelynek a Maastrichti Szerződés, majd az Unió keleti 2004-es és 2007-es bővítése adott újabb lendületet. A koncepció történeti fejlődését lásd részletesebben: KOLLER BOGLÁRKA: *Klubtag-ságok az EU-ban. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai*. Politikatudományi Szemle, 2012/1. MATEJ, AVBELJ: *Differentiated Integration – Farewell to the EU-27?* German Law Journal Vol.14. No.01. 191–212. pp. NICOLE KOENIG: *A Differentiated View of Differentiated Integration* Jacques Delors. Institute Policy Paper, 23 July 2015.

és védelempolitika, a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének területe, valamint az adóügy és a szociálpolitika.²

A Római Szerződések aláírásának 60. évfordulója alkalmából az EU tagállamok állam- és kormányfői, valamint az Európai Parlament és az Európai Bizottság vezetője által 2017. március 25-én aláírt Római Nyilatkozatban már nem mint opció, hanem mint követhető stratégia jelenik meg a többsebességes EU, amely azáltal biztosítja az Unió nagyobb egységét, hogy lehetőséget teremt a tagállamok számára, hogy a közösen meghatározott célokat különböző időpontokban érik el: „Közösen fogunk fellépni, ha kell, különböző sebességgel és mélységben, ám közös irányt tartva, ahogy azt a múltban is tettük.”³

A Római Deklarációban tett „ünnepi hangulatban tett fogadalom” ellenére a tagállamok differenciált integrációhoz való viszonya azonban meglehetősen eltérő. Az Unió négy legnagyobb és legmeghatározóbb tagállamának (Németország, Franciaország, Olaszország és Spanyolország) vezetői 2017 márciusában Versailles-ban tartott találkozójukon álltak ki a többsebességes EU mellett,⁴ Angela Merkel maga is több ízben kifejtette, a többsebességes EU-ban látja az EU továbbfejlődésének lehetőségét, amelyben „néhány állam előre kell menjen, hogy mutassa az utat”.⁵

A DI-re vonatkozó legújabb tagállami kezdeményezések közül elsősorban a francia köztársasági elnök, Emmanuel Macron 2017. szeptemberi Sorbonne-on elmondott beszédét és az abban foglalt Európa-tervet kell megemlítenünk,⁶ amely Európa átfogó átalakítására tett javaslatot a mélyebb politikai integráció kialakítása révén elsősorban a biztonság- és védelempolitika, a menekültügy, valamint a szociális- és adópolitika területén azokkal a tagállamokkal, amelyek erre hajlandóak és képesek.⁷

Vannak azonban tagállamok, amelyek messze nem tekinthetők a differenciált integráció híveinek, hiszen ez a mag Európától való végleges elszakadásukat, és egy másodosztályú EU-tagság létrejöttét eredményezheti, lásd vezető lengyel politikusok, köztük a lengyel köztársasági elnök reakcióit Macron 2017. szeptemberi kezdeményezésére.⁸ 2017 márciusában pedig Orbán Viktor nyilatkozott úgy hogy: „Kétsebességes Európa

² Európai Bizottság: *Fehér Könyv Európa jövőjéről*. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek 20. p. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 05. 23.).

³ *Római Nyilatkozat*. A 27 tagállam, az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság vezetőinek nyilatkozata. 2017. március 25. file:///C:/Users/Juh%C3%A1sz%20Krisztina/Downloads/rome_declaration_2017_hu.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 05. 23.).

⁴ DE LA BAUME, MAIA – M. HERSZENHORN, DAVID: *In Versailles, EU's big 4 back multispeed Europe*. Politico 8 March 2017 <https://www.politico.eu/article/in-versailles-eus-big-4-back-multi-speed-europe-italy-france-germany-spain/> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 23.).

⁵ The Federal Chancellor: *Four Leader's meeting in Versailles. An EU with different speeds*. 06 Mar 2017. https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Reiseberichte/2017_en/2017-03-03-merkel-versailles_en.html (Letöltés dátuma: 2018. 05. 23.).

⁶ A Sorbonne-on elhangzott Európa-tervről lásd részletesebben: Emmanuel Macron's Europe. A vision, some proposals Foundation Robert Schuman Policy Paper nr. 445 3rd october 2017 <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-445-en.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 23.).

⁷ CHRISAFIS, Angelique – RANKIN, Jennifer: *Macron lays out vision for 'profound' changes in post-Brexit EU*. theguardian 26th September 2017 <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/26/profound-transformation-macron-lays-out-vision-for-post-brexit-eu> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 23.).

⁸ STRZELECKI, MAREK – KRASUSKI, KONRAD: *Poland to EU: No Second-Class Members (and Mind Your Own Business)*. Bloomberg Politics <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-05/poland-says-multi-speed-eu-would-be-less-attractive-risks-ruin> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 23.).

nem jöhet létre, tehát nincs elsőrendű és másodrendű Európa, nincs mag és periféria, egyáltalán, ez a kétsésszerű Európa a legellenszenvesebb gondolatok közé tartozik számunkra, ugyanakkor a megerősített együttműködés eszközrendszerét felhasználva mi azt nem ellenezzük, hogy egyes országok különböző ügyekben előrébb haladjanak, előrébb jussanak, mint mások.”⁹

Jelen tanulmány célja, hogy a differenciált integráció fajtáinak, integráción belüli jogintézményeinek elemző áttekintésével, előnyeinek és hátrányainak meghatározásával, valamint az uniós intézmény- és jogrendszeren kívül kialakult differenciációs kérdésének vizsgálatával megállapítsa, hogy a DI és annak egyes típusai, mennyiben szolgálják annak az „egyre szorosabb egységnek” a létrehozatalát, amelyet az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikke vizionál. A kutatás a DI-vel foglalkozó integrációs irodalom, valamint az EU vonatkozó elsődleges és másodlagos joganyagának, valamint a nemzetközi szerződések keretében létrejött differenciációk áttekintésére és elemzésre alapozza megállapításait.

II. A differenciált integráció fogalma és típusai

Thomas Winzen és Frank Schimmelfennig definíciója szerint a differenciált integráció intézményi válasz az Európai Unió egyre növekvő sokféleségére és megosztottságára, amely megoldást nyújt az integráció bővítését és mélyítését kísérő tagállamok közötti holtponthoz való túljutásra. A bővítések következtében szükségszerűen egyre heterogénebbé váló tagállami érdekek és képességek, valamint a nemzeti szuverenitás és identitás csorbulásával fenyegető mélyítések esetenként véget nem érő vitákat generálnak a tagállamok között, amelyek akár hosszabb távra is megakaszthatják az EU további bővítését vagy éppen mélyítését, tekintettel, hogy ezekhez a tagállamok konszenzusára van szükség. Ennek feloldására szolgálnak a DI különböző formái.¹⁰

A differenciált integráció vagy flexibilitás jelölésére számos kifejezés terjedt el mind a politika, mind a politikatudomány világában: két- vagy többsebességes Európa (two or multi-speed Europe), mag-Európa (Kerneuropa), két- vagy többszintű integráció (two or multi-tier integration), á la carte Európa, megerősített együttműködés (enhanced cooperation), változó geometriájú integráció (variable geometric integration) – csak hogy néhányat említsünk. Azt is fontos kiemelni, hogy ezek a kifejezések nem tekinthetők egymás szinonimáinak a legtöbb esetben, hanem sokkal inkább a DI valamelyik típusának megjelölésére szolgálnak.

Az integrációs irodalomban fellelhető tipológiák közül Alexander Stubb nevéhez köthető az egyik legtöbbet idézett és alkalmazott osztályozás, aki három változó: az idő, a tér és az együttműködési terület alapján különböztette meg a DI három fő formáját. Ezek alapján többsebességes, változó geometriájú és á la carte integrációt különböztet meg.

⁹ Miniszterelnöki Kabinetiroda: Magyarország számára Tusk újraválasztása Európa működőképességéről szóló <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/magyarorszag-szamara-tusk-ujravallasztasa-europa-mukodokepessegerol-szolt> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 23.).

¹⁰ WINZEN, THOMAS – SCHIMMELFENNIG, FRANK: *The Choice for Differentiated Europe: Why European Union Member States Opt out of Integration*. 2015. 3. p.

A *többsebességes EU* esetében a tagállamok ugyanazokat a közösen megfogalmazott célokat kívánják elérni, azonban a tagállamok egy csoportja – amelyek képesek és hajlandók azonnal megkezdeni a közös célok, politikák megvalósítását – gyorsabban kezdi meg ezt, míg más tagállamok képességeiknek, felkészültségüknek és politikai elhatározásuknak megfelelően egy későbbi időpontban csatlakoznak az új közös politikához.¹¹ A többsebességes Európa esetében a tagállamok tehát ugyanabba az irányba tartanak – a közös célkitűzés, a közös új politika megvalósítása felé –, az Unión belüli fragmentáció tehát csak időleges, addig tart, amíg az összes tagállam nem válik képessé és hajlandóvá a közös politikához csatlakozásra.

A *változó geometriájú integráció* a tagállamok közötti szignifikáns (gazdasági, politikai és kulturális) különbségek elismerésére és áthidalására szolgáló eszköz, amely azonban már állandó és sok esetben visszafordíthatatlan töredezettséghez, megosztottsághoz vezet az EU-n belül azért, hogy csak a tagállamok egy meghatározott csoportja tud konszenzusra jutni a közös cél és az eléréséhez szükséges politika tartalmának kérdésében, a többi tagállam tartósan távol marad a szorosabb kooperációtól.¹²

Végül, de nem utolsó sorban az *à la carte integráció* esetében – minimális számú közös célkitűzés megfogalmazása és követése mellett – minden tagállam számára nyitva áll a lehetőség, hogy megválassza, mely uniós közös politikákhoz kíván csatlakozni.¹³ A DI ezen formája engedi a legnagyobb mozgásteret az egyes tagállamok számára, hogy nemzeti érdeküknek megfelelően válogathassák össze azt az „uniós portfóliót”, amelynek részesei kívánnak lenni.

Stubb széles körben elfogadott és alkalmazott tipológiája mellett megtalálható az integrációs irodalomban a DI fajtáinak más logika mentén történő csoportosítása is. *Frank Schimmelfennig* és *Thomas Winzen* a DI kormányközi megközelítését preferálják, miszerint az európai integrációval kapcsolatos valamennyi fejlemény – így a differenciált integráció is – az eltérő tagállami preferenciák és érdekek által uralt kormányközi alkufolyamatok eredménye.¹⁴ Véleményük szerint a DI eredetét tekintve kétféle lehet, instrumentális és alkotmányos, amelyek különböző logika mentén biztosítják az integráción belüli flexibilitását. Az instrumentális differenciáció általában az EU és a tagjelölt ország közötti csatlakozási tárgyalások, azaz az Unió bővítésének az eredménye és elsősorban a bővítés hatékonyságának növelését, valamint a régi tagállamok újraelosztással kapcsolatos aggodalmainak mérséklését célozza. Az új tagállamok felvétele ugyanis mind a csatlakozó, mind a régi tagállamokat komoly kihívás elé állíthatja, amely megnehezíti, esetenként meg is akasztja a bővítést, hiszen a tagjelölt államnak elvileg a csatlakozás napjától át kell vennie az uniós *acquis* és képesnek kell lennie annak alkalmazására, azonban a valóságban ez nincs mindig így, ezért az új tagállam átmeneti mentességet kaphat bizonyos uniós rendelkezések (pl. környezetvédelmi szabályok) meghatározott időtartamra szóló alkalmazása alól. A bővítés ugyanakkor nemcsak a csatlakozó államnak jelenthet kihívást, hanem a régi tagállamok számára is, amelyek pénzügyi és

¹¹ STUBB, ALEXANDER C-G.: *A Categorization of Differentiated Integration*. Journal of Common Market Studies. Vol. 34, No.2 June 1996. 287. p.

¹² STUBB 1996, 287. p.

¹³ STUBB 1996, 288. p.

¹⁴ SCHIMMELPFENNIG, FRANK – WINZEN, THOMAS: *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*. Journal of Common Market Studies. 2014. Volume 52. Number 2. 360–361. pp.

gazdasági veszteséggel (uniós pénzügyi források újraelosztása, piacok megnyitása) számolhatnak, főleg a nagyobb számú és szegényebb új tagok felvételekor, a csatlakozó tagállam/tagállamok bizonyos jogainak gyakorlását érintő átmeneti mentességek, derogációk így a régi tagállamok „rugalmasságát” fokozó tényezők a csatlakozási tárgyalások során. A szerzőpáros arra is rámutat, hogy minél szegényebb a csatlakozni kívánó állam, a régi tagállamok annál könnyebben lebegtethetik a vétó alkalmazásának lehetőségét a csatlakozás során, következésképpen nagyobb számú, az új tagállam jogainak korlátozását jelentő átmeneti mentességet tartalmazhat a csatlakozási szerződés esetükben.¹⁵

Az alkotmányos differenciáció az Európai Unió hatásköreinek bővítését, tehát az integráció mélyítését célzó alapszerződés-revízió, illetve az arra irányuló kormányközi tárgyalások eredménye. Hasonlóan az integráció bővítéséhez, a mélyítést eredményező alapszerződés-módosítás vagy éppen új alapszerződés elfogadása is egyhangú támogatást igényel, azaz akár egy tagállam vétója is megakaszthatja az „egyre szorosabb unió” kialakításának folyamatát. A status quo-hoz ragaszkodó, jellemzően euroszeptikus tagállam/tagállamok így erős tárgyalási pozícióban vannak, amelyet az integráció mélyítésében érdekeltek kétféleképpen kezelhetnek: opt outot, azaz kimaradást adnak a vitatott politika-területet szabályozó rendelkezések alól a vonakodó(k)nak, vagy ha ez nem bizonyul elég vonzóknak az euroszeptikus(ok) számára, illetve ha elfogadhatatlan következményekkel járna a többi tagállamra nézve, akkor a továbblépésben érdekelt államok az uniós szerződéseken kívül léphetnek szorosabb együttműködésre egymással, ahogy történt ez korábban a Schengeni Megállapodás, vagy a közelmúltban a Fiskális Paktum esetében.¹⁶

Az instrumentális és az alkotmányos differenciáció megkülönböztető sajátosságait *Schimmelpfennig és Winzen* az Unió elsődleges joganyagának elemzésével határozta meg a következőképpen:¹⁷

1. sz. táblázat

Az instrumentális és alkotmányos differenciáció jellemzői

	<i>Instrumentális differenciáció</i>	<i>Alkotmányos differenciáció</i>
<i>Eredet</i>	Az Unió bővítése, új tagállam(ok) felvétele.	Az Unió mélyítése, az EU hatásköreinek bővítése.
<i>Az alkalmazása valószínűségét növelő tényező</i>	Az uniós átlagnál szegényebb tagállam(ok) csatlakozása.	Az Unió hatáskörének növelését ellenző tagállamot vagy erős euroszepticismus jellemzi vagy kényszerítő jellegű belpolitikai okok állnak fent (pl. negatív kötelező erejű népszavazás az Unió mélyítéséről)
<i>Időtartam</i>	Átmeneti és jellemzően rövidebb időtartamú.	Tartós, hosszabb differenciációt eredményez.

¹⁵ SCHIMMELPFENNIG – WINZEN 2014, 361. p.

¹⁶ SCHIMMELPFENNIG – WINZEN 2014, 363. p.

¹⁷ SCHIMMELPFENNIG – WINZEN 2014, 362–364. pp.

<i>Jellemzően érintett politikaterületek</i>	Gazdasági, pénzügyi politikaterületek, környezetvédelem.	Az állami szuverenitás központi elemeihez kapcsolódó politikák, úgy mint monetáris és költségvetési politika, szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség politikái, a kül- és biztonságpolitika, valamint az alapjogok.
--	--	--

Forrás: Saját szerkesztésű táblázat.

A részt vevő államok szempontjából különbözteti meg *Nicole Koenig* másokkal együtt a külső és belső differenciált integrációt. A külső DI esetében az uniós szabályozás minden tagállamra és bizonyos harmadik országokra egységesen alkalmazandó, míg a belső DI lényege, hogy az uniós szabályozás nem vonatkozik minden EU-tagállamra, mivel néhányuk kimaradással élt bizonyos politikák alól.¹⁸ Néhány esetben a gyakorlatban a külső és belső DI valamely kombinációja valósul meg, például a schengeni együttműködés esetében, amelyben nem EU-tagként vesz részt, Svájc, Izland, Lichtenstein és Norvégia, ugyanakkor az Egyesült Királyság, Írország opt outtal élt (az opt in lehetőségének fenntartásával), és olyan tagállamok is vannak, amelyek azért nem tagjai a térségnek (Ciprus, Horvátország, Románia, Bulgária), mert nem tudták teljesíteni a tagság feltételeit.

III. A differenciált integráció jogi eszközei

A DI különböző típusainak megvalósítására az *integráción* – azaz az uniós jog- és intézményrendszeren – belül különböző jogintézmények állnak rendelkezésre. A többsebességes unió kialakításának jogi lehetőségét az átmeneti mentességek/derogációk/eltérések teremtik meg, amelyek révén egy tagállam ideiglenesen – ami azonban hosszabb időszak is lehet – mentesül bizonyos, az uniós vívmányok átvételével kapcsolatos kötelezettségek teljesítése alól. A derogáció alkalmazásának gyakori esete a csatlakozási szerződésekben meghatározott átmeneti mentesség, amely jellemzően a csatlakozó ország számára nyújt felmentést bizonyos uniós rendelkezések átültetése alól a jogharmonizáció során.¹⁹ Ugyanakkor hangsúlyoznunk kell, nem csak a belépő ország számára biztosíthatnak a csatlakozási szerződések átmeneti mentességet, hanem a régi tagállamokra is, mint ahogyan ez történt a közép-kelet-európai országok csatlakozása esetében is. A személyek szabad áramlása fejezetnél az EU egyes tagállamok kérésére hét évre szóló átmeneti mentességet kért az új tagországok állampolgárainak munkavállalásával és le-

¹⁸ KOENIG, NICOLE: *A Differentiated View of Differentiated Integration Jacques Delors*. Institut Policy Paper. 23 July 2015 13. p.

¹⁹ Magyarországnak például a környezetvédelem területén a települési szennyvíztisztításra, csatornázásra vonatkozó előírások teljesítését 2010-ig, a kisebb településeken 2015-ig, míg az ökológiaileg érzékeny területeken 2008-ig kellett megoldania; vagy az adózás területén a fűtőanyagok, a távfűtési szolgáltatás, valamint az éttermi díjszabásoknál 2007-ig lehetett fenntartani a kedvezményes áfakulcsokat. A magyar jogharmonizáció során érvényesíthető átmeneti mentességeket lásd részletesen: Átmeneti mentességek a magyar jogharmonizációban Ügyvezető 2005.04.14. <http://www.ugyvezeto.hu/cikk/18481/atmeneti-mentessegek-a-magyar-jogharmonizacioban?area=181> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 23.).

telepedésével kapcsolatban, így a csatlakozás időpontjától számított hét évig a közösségi jog helyett a tagállamok nemzeti szabályozást tarthattak életben az újonnan csatlakozó államok polgáraival szemben. A rendszert két év után automatikusan felülvizsgálták, s az ötödik év lejártá előtt újabb revízióra került sor. Hét év elteltével minden korlátozás megszűnt, és életbe lépett a szabad munkavállalást biztosító közösségi jogrend.²⁰

Az átmeneti mentesség azonban nem mindig a csatlakozást kísérő jogharmonizáció megkönnyítését célozza – ahogy azt *Schimmelfennig* és *Winzen* hangsúlyozza –, hanem egy, a tagállamok által elfogadott új közös cél és politika tagállami képességeket figyelembe vevő végrehajtását is; erre példa a Maastrichti Szerződéssel bevezetett Gazdasági és Monetáris Unió (GMU), amelynek a végső célja a közös európai fizetőeszköz, az euró bevezetése. A közös monetáris politika és fizetőeszköz bevezetése kapcsán csak két tagállam, Nagy-Britannia és Dánia élt a kimaradás (opt out) jogával,²¹ a többi tagállam számára tehát kötelező a monetáris unióban való részvétel és az euró bevezetése, ahogy ezt az EU céljait meghatározó Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 3. cikkének (4) bekezdése is alátámasztja: „Az Unió egy gazdasági és monetáris uniót hoz létre, amelynek fizetőeszköze az euró.” A szerződés a gazdasági és monetáris stabilitás biztosítását célzó feltételeket (konvergencia-kritériumokat) állított fel,²² amelyeket a tagállamoknak teljesíteniük kell ahhoz, hogy a GMU harmadik szakaszába lépjenek, azaz a közös valutaövezetbe csatlakozhassanak. Az EUMSZ VIII. cím 5. fejezete tartalmazza azokat az átmeneti rendelkezéseket, amelyek azokra a tagállamokra vonatkoznak, amelyekkel kapcsolatban a Tanács nem határozott úgy, hogy teljesítik az euró bevezetéséhez szükséges feltételeket, ezek a szerződés szóhasználatával éve „eltéréssel rendelkező tagállamok,” amelyek tehát átmeneti mentességet kaptak a szerződés bizonyos rendelkezéseinek alkalmazása alól²³ addig, amíg nem teljesítik a konvergencia-feltételeket és nem kéri az eltérés megszüntetését.

A GMU harmadik szakaszára, az euró bevezetésére vonatkozó átmeneti rendelkezések, amelyek tehát ideiglenes mentességet adnak a konvergencia-kritériumokat teljesíteni nem tudó tagállamok számára, a többsebességes EU gyakorlati példáját adják, hiszen két tagállam kivételével minden ország közös célként fogalmazta meg a gazdasági és monetáris unió létrehozatalát és az euró bevezetését, amely azonban nem egyszerre egy lépcsőben történik meg minden tagállam vonatkozásában, hanem képességeik és elhatározásuk függvényében más-más időpontban.

Eredetileg az integráción kívül 1985-ben létrejövő DI, a schengeni együttműködés²⁴ az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyvvel vált az uniós *acquis* részévé, és annak egyik legfontosabb elemeként biztosítja az abban részes tagállamok állampolgárai számára a térség belső határain át történő szabad mozgást, míg a

²⁰ Ibid.

²¹ Lásd az Európai Unióról (EUSz) és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez (EUMSZ) csatolt 15. és 16. jegyzőkönyveket.

²² A konvergencia-kritériumokat az EUSz-hez és az EUMSZ-hez csatolt 13. jegyzőkönyvének 1-4. cikkei tartalmazzák, úgy mint az árstabilitás, a stabil állami költségvetési helyzet, árfolyam-stabilitás és a kamatok konvergenciája.

²³ Többek között az euró kibocsátásáról szóló 128. cikk, a túlzott hiány orvoslására szolgáló kényszerítő eszközökről szóló 126. cikk (9) és (11) bekezdés vagy éppen az Európai Központi Bank jogi aktusairól szóló 132. cikk.

²⁴ A schengeni együttműködés klasszikus nemzetközi szerződések (schengeni megállapodás-1985, schengeni végrehajtási egyezmény – 1990) talaján jött létre eredetileg.

határellenőrzést a közös külső határra helyezték át. A schengeni együttműködés keretében a szabad mozgás szavatolásához biztonsági rendelkezések is társulnak, úgy mint a tagállamok közötti információcsere vagy rendőrségi együttműködés (határon átnyúló üldözés, megfigyelés, közös rendőrségi központok és csapatok felállítása), továbbá a Schengeni Információs Rendszer használata. Az EU tagállamok közül az Egyesült Királyság és Írország döntött úgy, hogy kimarad az együttműködésből, míg Dánia ugyan tagja a térségnek, de esetében speciális jogi helyzetről beszélhetünk.²⁵ Négy nem uniós állam társult tagként vesz részt az együttműködésben: Izland, Norvégia, Lichtenstein és Svájc.²⁶

Fontos kiemelni, hogy a Lisszaboni Szerződéshez csatolt az Európai Unió keretébe beleillesztett schengeni vívmányokról szóló 19. Jegyzőkönyv 7. cikke kimondja, hogy minden új tagállamnak a csatlakozási tárgyalások során el kell fogadnia a schengeni vívmányokat, azaz a jövőre nézve nem teremti meg a szerződés az opt out lehetőségét a schengeni együttműködés alól. Ugyanakkor a csatlakozási szerződések aláírásával az új tagállamok nem lesznek automatikusan a schengeni övezetnek is tagjai, ahhoz bizonyos feltételek teljesítése szükséges:

- felelősségvállalás a térség külső határainak ellenőrzéséért, valamint a rövid távú tartózkodásra jogosító egységes vízumok kibocsátásáért;
- együttműködés a többi tagállammal a biztonság magas szintjének fenntartása érdekében;
- valamennyi schengeni szabály alkalmazásának képessége;
- csatlakozás a Schengeni Információs Rendszerhez.²⁷

A kimaradással élő Egyesült Királyság és Írország mellett Románia, Bulgária, Horvátország és Ciprus nem tagjai a schengeni térségnek, mert nem képesek teljesíteni az együttműködésben való részvétel feltételeit.

A DI egy másik fajtája, a változó geometriájú integráció megvalósításának jogi eszköze a megerősített együttműködés. A megerősített együttműködésre vonatkozó szabályokat az EUSz 20. és az EUMSz 326-334. cikkei tartalmazzák. A jogintézmény lényege, hogy azok a tagállamok, amelyek egymás között szorosabb együttműködést kívánnak elérni valamely, *az EU nem kizárólagos hatáskörébe tartozó politikaterületen*, ezt megtehessek. A megerősített együttműködésnek az EU célkitűzései előmozdítására, érdekeinek védelmére és az integráció folyamatának megerősítésére kell irányulnia, valamint nyitva kell, hogy álljon – mind a kialakításakor, mind a későbbiekben – valamennyi tagállam számára, feltéve, hogy azok megfelelnek a megerősített együttműködésben való részvétel feltételeinek, valamint az annak keretében elfogadott jogi aktusoknak.²⁸ Az EUSz 20. cikk (2) bekezdése szögezi le a megerősített együttműködés kivételes jellegét, amikor úgy rendelkezik, hogy „megerősített együttműködésre felhatalmazást adó

²⁵ Lásd az EUSz-hez és az EUMSz-hez csatolt (19.) Jegyzőkönyv 3. cikkének, valamint a (22.) Jegyzőkönyv rendelkezéseit, valamint KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS: *Európai közjog és politika* c. könyvének megállapításait. 224–225. pp.

²⁶ Európai Bizottság: *A határok nélküli Európa*. A schengeni térség 2–7. pp. http://publications.europa.eu/resource/cellar/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0008.03/DOC_1 (Letöltés dátuma: 2018. 05. 30.)

²⁷ Európai Bizottság: *A határok nélküli Európa*. A schengeni térség 5. p.

²⁸ EUSz 20. cikk (1) és EUMSz 328. cikk (1) bekezdés.

határozatot a Tanács *végző lehetőségként*, akkor fogadhat el, ha megállapította, hogy az együttműködés célkitűzései az Unió egésze által ésszerű határidőn belül nem érhetők el, és ha abban legalább kilenc tagállam vesz részt.²⁹ A megerősített együttműködésre vonatkozó döntéshozatal során a Tanács ülésein valamennyi tagállam részt vehet, a szavazásban azonban csak a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamok képviselői vehetnek részt; az így elfogadott jogi aktusok csak a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamokat kötelezik, és nem képezik az uniós vívmányok részét, azaz a csatlakozni kívánó országoknak nem kell ezeket elfogadniuk és átvenniük a belépés során automatikusan.³⁰ A megerősített együttműködésnek tiszteletben kell tartania azoknak a tagállamoknak a hatásköreit, jogait és kötelezettségeit, amelyek az együttműködésben nem vesznek részt, azonban ezek a tagállamok nem akadályozhatják a megerősített együttműködés végrehajtását.³¹

A megerősített együttműködés esetén tehát nincsen egy minden tagállam által elfogadott közös kötelező célkitűzés, hanem csak a tagállamok egy meghatározott csoportja (de minimum kilenc ország) kívánja az együttműködést szorosabbá és ezáltal az integrációt mélyebbé tenni egy bizonyos politikaterületen, míg más tagállamok nem kívánnak részt venni a megerősített együttműködésben, és nincs is erre vonatkozó jogi kötelezettségük. A megerősített együttműködések kialakítása így tartós töredezettséget keletkeztet a tagállamok között a tekintetben, hogy mely tagállam mely klubnak, azaz mely megerősített együttműködésnek válik a tagjává. Az uniós tagság mellett tehát különböző uniós klubtagságok kialakításához vezethet a megerősített együttműködés, amely így a változó geometriájú integráció jogi eszközének tekinthető.

A megerősített együttműködés jogintézményét az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés vezette be, ugyanakkor az első alkalmazására több, mint tíz évet kellett várni. A megerősített együttműködés első gyakorlati megvalósulását a vegyes vagy nemzetközi házasságok felbontásának megkönnyítését célzó megerősített együttműködés jelentette 2010-ben, amely a nemzetközi házasságok felbontásakor alkalmazandó jog meghatározására irányul, és amelyben 17 EU-tagállam vesz részt.³² A 2012-ben elindított újabb megerősített együttműködés az egységes szabadalmi rendszer kialakítását célozza, annak érdekében, hogy a feltalálók egyszerűbben és olcsóbban kérhessenek uniós szinten szabadalmi oltalmat. Eredetileg 12 tagállam kérte a Bizottságot, hogy tegyen a Tanácsnak javaslatot a megerősített együttműködésre, de végül Spanyolország és Olaszország kivételével valamennyi tagállam részt vesz az együttműködésben.³³

Három további megerősített együttműködés elindítása van folyamatban. A pénzügyi tranzakciós adó területén alakuló megerősített együttműködés – amelyben 10 tagállam jelezte eddig részvételi szándékát – az egységes piacot erősíti az abban részt vevő tagor-

²⁹ EUSz 20. cikk (2) bekezdés.

³⁰ EUSz 20. cikk (3) és (4) bekezdés.

³¹ EUMSz 327. cikk.

³² European Commission: *Enhanced cooperation already a reality in the EU*. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/enhanced_cooperation_-_already_a_reality_in_the_eu_1.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 05. 30.).

³³ European Commission: *Unitary patent* https://ec.europa.eu/growth/industry/intellectual-property/patents/unitary-patent_en (Letöltés dátuma: 2018. 05. 30.).

szágok között a pénzügyi tranzakciós adóra vonatkozó szabályok harmonizálása révén.³⁴ Az európai ügyézség felállításában 20 tagállam állapodott meg, célja az EU pénzügyi érdekeit sértő határon átnyúló bűncselekményekkel kapcsolatos vádhatósági feladatok ellátása.³⁵ Végül, de nem utolsósorban 18 tagállam határozta el megerősített együttműködés elindítását a nemzetköz párok (házastársak vagy regisztrált élettársi kapcsolatban állók) vagyoni jogi kérdéseit szabályozó alkalmazandó jog meghatározása területén.³⁶

A Lisszaboni Szerződés a közös biztonság- és védelempolitika területén vezette be a DI egy új jogintézményét, az állandó strukturált együttműködést. Az EUSz 42. cikkének (6) bekezdése szerint azok a magasabb követelményeket kielégítő katonai képességekkel rendelkező tagállamok, amelyek szigorúbb kötelezettségeket vállalnak, állandó strukturált együttműködést alakíthatnak ki, amely a szerződéshez csatolt (10.) Jegyzőkönyv 1. cikke szerint minden tagállam számára nyitva áll, amely vállalja, hogy:

- a) védelmi képességeit intenzívebben fejleszti a többnemzetiségű erők, a fő európai fejlesztési programok, valamint az Európai Védelmi Ügynökség tevékenységéhez való nemzeti hozzájárulásainak fejlesztésével, és
- b) rendelkezik az ahhoz szükséges képességekkel, hogy legkésőbb 2010-ig olyan célzott gyorsreagálású harci egységeket bocsásson a tervezett missziók rendelkezésére – olyan megfelelő támogató elemekkel, mint a közlekedés- és logisztika-biztosítás –, amelyek 5-30 napon belül telepíthetők, egy kezdeti 30 napos időszakon át fenntarthatók, és legalább 120 napra meghosszabbíthatók.³⁷

Annak ellenére, hogy a 2009. dec. 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés vezette be, az állandó strukturált együttműködés kialakítása csak 2017-ben kezdődött el. 2017. november 13-án kezdetben 23 tagállam (Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia és Svédország) küldött értesítést állandó strukturált együttműködés kialakításáról, majd 2017. december 7-én további kettő (Írország és Portugália) jelezte részvételi szándékát a Tanácsnak és a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek. Ennek alapján a Tanács 2017. december 11-én fogadta el határozatát az állandó strukturált együttműködés létrehozásáról.³⁸

Érdemes hangsúlyoznunk, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a DI másik eszköze, a megerősített együttműködés kialakítása sem kizárt már a védelempolitika területén. A két jogintézmény közötti fő különbség, hogy míg az előbbi elindításának

³⁴ A Tanács (2013/52/EU) sz. határozata a pénzügyi tranzakciós adó területén létrehozandó megerősített együttműködésre való felhatalmazásról.

³⁵ Európai Bizottság: *A Bizottság üdvözlí, hogy húsz tagállam az Európai Ügyézség létrehozása mellett döntött.* Sajtóközlemény. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_hu.htm (Letöltés dátuma: 2018. 05. 30.).

³⁶ European Council, Council of the European Union: *18 EU countries agree to clarify rules on property regimes for international couple.* Council of the EU Press Release <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/09/property-regimes-for-international-couples/> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 30.).

³⁷ 10. Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikkével létrehozott állandó strukturált együttműködésről.

³⁸ Európai Tanács, Az Európai Unió Tanácsa Védelmi együttműködés: *A Tanács 25 tagállam részvételével létrehozta az állandó strukturált együttműködést (PESCO)* 2017. 12. 11. <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 30.).

kezdeményezéséhez legalább kilenc tagállam szükséges, addig az utóbbit már akár két tagállam is létrehozhatja, ugyanakkor az állandó strukturált együttműködéshez való csatlakozás csak azon tagállamok számára lehetséges, amelyek teljesíteni képesek a fent idézett jegyzőkönyvben lefektetett magasabb katonai, védelmi követelményeket.³⁹

Szintén az Unió kül-, biztonság- és védelempolitikája területén alkalmazható és lényegében a differenciált integráció eseti, konkrét tanácsi határozatra vonatkozó alkalmazását jelenti a konstruktív tartózkodás, amely a politikaterület kormányközi jellegéből adódó döntéshozatali holtponthoz kiküszöbölésére és ezáltal a politikaterület hatékonyságának fokozására szolgál. Az Amszterdami Szerződés által bevezetett jogintézmény a Tanácson belüli egyhangú szavazás felpuhítását jelenti azáltal, hogy egy tagállam/tagállamok úgy marad/maradnak kívül a döntéshozatalból, hogy az ne akadályozza a többi tagállam közös fellépését a közös biztonság- és védelempolitika területén. Konstruktív tartózkodás esetén a szavazás során az érintett tagállam/tagállamok egy formális nyilatkozatban jelzi/jelzik a tartózkodási szándékot. Ebben az esetben nem kötelező/kötelesek az ily módon meghozott döntést alkalmazni, de elfogadják/elfogadják, hogy a határozat köti az Uniót, és tartózkodik/tartózkodnak minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes vagy hátráltatja az EU fellépését.⁴⁰

Végül, de nem utolsónak sorban beszélnünk kell a szintén differenciált integrációt eredményező jogi eszközről, az opt out-ról, a kimaradásról. Rendszerint az alapítószervezetekben és módosításaikban (illetve az azokhoz csatolt jegyzőkönyvekben) kerül alkalmazásra a tagállamok számára egy meghatározott politikaterület és annak szabályai alól kimaradást és (nem átmeneti) mentességet biztosító jogintézmény. Az opt out vonatkozhat egy egész politikára vagy szabályozási területre, ahogyan ez történik Lengyelország és az Egyesült Királyság esetében az Európai Unió Alapjogi Chartája alól, de vonatkozhat egy politikán belüli meghatározott részterületre is. Ez utóbbira példa az Egyesült Királyság és Dánia Gazdasági és Monetáris Unió harmadik szakasza, azaz az euró bevezetése alóli vagy éppen Dánia közös védelempolitika (amely a közös kül- és biztonságpolitika része) alóli kimaradása. Arra is találunk precedenst, hogy egy tagállam eseti alapon döntheti el, hogy az általában opt out alá eső politikaterülethez tartozó konkrét együttműködésben részt vesz-e vagy sem (opt out–opt in). Az Egyesült Királyság és Írország kimaradással élt a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség rendelkezései és az ennek a politikaterületnek a keretében elfogadott intézkedések alól, azonban az ezt kimondó 21. jegyzőkönyv 3. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi mindkét állam számára, hogy – az erre irányuló bejelentésüket követően – részt vegyenek valamely intézkedés meghozatalában, a 4. cikk pedig lehetőséget teremt a többi, opt out-tal nem élt tagállam által korábban elfogadott intézkedések elfogadására és alkalmazására. Meg kell említenünk továbbá az opt in egy speciális esetét, amelyet a jegyzőkönyv 4a. cikkének (2) bekezdése tartalmaz, mi szerint: amikor a Tanács a Bizottság javaslata alapján úgy határoz, hogy az Egyesült Királyság vagy Írország kívülmaradása a meglévő intézkedés módosított változatának alkalmazásából gyakorlatilag

³⁹ HORVÁT ZOLTÁN – ÓDOR BÁLINT: *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után*. HVG-ORAC. Budapest, 2008. 95. p.

⁴⁰ JUHÁSZ KRISZTINA: *Az Európai Unió biztonság-és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége*. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2015. 131–132. pp.

lehetetlenné teszi az érintett intézkedés alkalmazását más tagállamok vagy az Unió számára, az említett tagállamot felszólíthatja a kérdéses intézkedés meghozatalában való részvételre, vagy a már elfogadott intézkedés elismerésre és alkalmazására.⁴¹

A kimaradás jogi eszköze teremti meg annak a lehetőségét tehát, hogy egy tagállam szabadon válogathasson, szemezgethessen az uniós politikák között, így az opt out az a la carte Európa jogi eszközének tekinthető.

IV. A differenciált integráció előnyei és hátrányai; lehetséges politikai, jogi és intézményi következményei

A DI mindenekelőtt a tagállamok közötti képességbeli és szándékbeli különbségek áthidalására szolgáló intézmény, amely azáltal segíti az EU további bővítését vagy éppen mélyítését, hogy biztosítja a tagállami sokféleség megőrzésének, fenntartásának lehetőségét ideiglenes vagy éppen végleges jelleggel, és jelenti a tagállamok közötti holt-pontból való elmozdulás sokszor egyetlen útját.

A differenciált integrációval és annak formáival kapcsolatban azonban gyakran merülnek fel politikai, jogi és intézményi kérdések, aggályok. A legfőbb politikai kifogás a tagállamok közötti diszkrimináció és az ún. másodosztályú EU-tagság kialakulása, amely elsősorban – de nem kizárólagosan – a többsebességes EU-val kapcsolatban fogalmazódik meg, amikor is valamennyi tagállam (kivéve amelyek opt out-tal éltek) számára jogi kötelezettség az adott differenciált integrációhoz való csatlakozás, de ahhoz bizonyos feltételeket, kritériumokat kell teljesíteniük, amelyekre azonban nem képesek, így tartósan kiszorulnak az adott DI-ből, ahogyan ez az euró zóna esetében is tapasztalható. Ráadásul az euró zónán belül született döntések jellemzően kihatnak az azon kívüli EU-tagállamokra is, úgy hogy azok nem vehetnek részt a gazdasági és monetáris unió (GMU) döntéshozatalában. A DI-n belüli döntések hatásának átszivárgása a differenciáción kívülre ugyanakkor a végleges kimaradással élő tagállamok számára is létező probléma, ahogyan ezt példázza az Egyesült Királyság brexitet megelőző aggodalma és törekvése bizonyos „óvintézkedésekre” a GMU döntéseivel szemben.⁴²

A DI különböző formáinak elszaporodása – ahogy arra Koller is rámutat – a közös európai identitás kialakítását akadályozza azáltal, hogy különböző klubokat és ezáltal klubtagságokat eredményez az Unión belül, amely egyre nehezebbé teszi a „mi” és az „ők” kategóriáinak elkülönítését, hiszen most már nem csak a tagállam – nem tagállam az egyetlen orientáló tényező a tagállamok és az uniós polgárok között, hanem az egyes DI-kben való tagság vagy éppen kívül maradás is.⁴³

⁴¹ 21. Jegyzőkönyv az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről.

⁴² David Cameron's EU speech Full text of the prime minister's speech about his plans for a referendum on British membership of the European Union The Guardian 23 Jan 2013 <https://www.theguardian.com/politics/2013/jan/23/david-meron-eu-speech-referendum> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 05.).

⁴³ KOLLER BOGLÁRKA: *Klubtagságok az EU-ban. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai.* Politikatudományi Szemle, XXI/1. 32–57. pp. 50. p.

Az uniós jog homogenitását is kihívás éri a DI oldaláról, hiszen átmeneti (derogáció) vagy tartós jelleggel (opt put) tesz különbséget a tagállamok között az uniós *acquis* alkalmazása alól. Ráadásul ahogy korábban említettük, a megerősített együttműködésekre vonatkozó rendelkezések nem is válnak az *acquis* részévé.

A DI számos intézményi kérdést felvet, elsősorban, hogy hogyan alakuljon egy differenciáció intézményrendszere, azaz az uniós intézményeket használja-e teljes, változatlan összetételben, vagy az uniós intézményekre támaszkodjon, de a tagságának megfelelő összetételben, avagy az uniós intézményrendszertől elkülönülő, csak az adott DI-re szabott intézményekkel működjön.⁴⁴ Koenig felhívja a figyelmet, hogy mindhárom elméleti opció alkalmazásával kapcsolatban vetődnek fel problémák. Az uniós intézményrendszer változatlan összetételű alkalmazása nyomán jogos kritikaként merül fel, hogy a döntéshozók és a döntést alkalmazni, végrehajtani kötelesek elválnak egymástól. Az uniós intézmények a DI tagságához igazított összetételben való alkalmazása (pl. az eurócsoport) a fenti problémát ugyan megoldja, de az uniós intézményrendszer fragmentáltságához vezethet, és amelyet éppen emiatt az uniós érdekeket képviselő intézmények, az Európai Bizottság és az Európai Parlament nem is preferál. Végül, az uniós intézményektől elkülönült struktúra felállítása a hasonló hatáskörű intézmények szükségtelen megduplázódásához vezethet.⁴⁵

V. Az EU-n kívüli differenciáció

A tagállamok közötti szorosabb együttműködésre nemcsak az uniós jog- és intézményrendszeren belül van lehetőség, hanem klasszikus nemzetközi szerződéseken alapuló kormányközi együttműködések keretében is, amelyek nem eredményezik a tagállami szuverenitásból fakadó hatáskörök átadását szupranacionális intézmények számára. Erre jellemzően akkor kerül sor, amikor a tagállamok érdeke, preferenciái és képességei között akkora a szakadék, hogy az együttműködés kialakítása nem lehetséges uniós keretek között. Később azonban az integráción belüli viszonyok és a tagállamok preferenciáinak átalakulásával az EU-n kívül működő együttműködés bekerülhet az uniós jogba, ahogy ez történt a schengeni együttműködéssel is.⁴⁶ Maga az Unió kívül létrejövő együttműködésről szóló nemzetközi szerződés is tartalmazhatja az uniós jogba való integráció távlati szándékát, ahogy ezt a Fiskális Paktum⁴⁷ esete is alátámasztja. A szerződés 16. cikke értelmében: „Jelen szerződés hatályba lépésétől számított öt éven belül, a szerződés végrehajtása területén szerzett tapasztalatok értékelése alapján – az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések rendelkezéseivel összhangban – meg kell tenni a szükséges intézkedéseket a szerződés lényegi rendelkezéseinek az Európai Unió joganya-

⁴⁴ Lásd Emmanuel Macron kezdeményezését az euro zóna országainak képviselőiből álló külön parlament, valamint közös euro zóna pénzügyminiszter felállítására. EICHENGREEN, Barry: Can Macron and Merkel agree on how to fix the eurozone? The Guardian 11 Sep 2017 <https://www.theguardian.com/business/2017/sep/11/macron-merkel-eurozone-france-germany> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 05.).

⁴⁵ KOENIG, NICOLE 2015, 8. p.

⁴⁶ A Schengeni Megállapodás és a Végrehajtási Egyezmény szabályait az Amszterdami Szerződés emelte be az uniós joganyagba.

⁴⁷ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union.

gába való inkorporálás érdekében.⁴⁸ A szerződés fenti rendelkezése értelmében az Európai Bizottság 2017. december 6-án közzétette az Európai Monetáris Unió erősítését célzó jogalkotási úttervét és annak részeként azt a tanácsi irányelv tervezetet, amely a fiskális pak-tum rendelkezéseit integrálná az unió másodlagos joganyagába.⁴⁹

Sokan a DI nem preferált formájaként tekintenek az uniós jog- és intézményrendszeren kívüli együttműködésekre, és a mielőbbi integrálásuk szükségességét hangsúlyozzák, jellemzően az alábbi okokra hivatkozva:

- az uniós intézmények szerepe és összetétele és az új intézmények felállításának dilemmája: alapvetően az uniós intézményeknek nincsen közvetlen jogalkotási, végrehajtási vagy éppen jogalkalmazási hatásköre és szerepe a kormányközi szerződéseken alapuló együttműködésekben.⁵⁰ Ugyanakkor az EU-n kívüli együttműködés tagjai dönthetnek úgy, hogy az EU bizonyos intézményeit kívánják használni, amely azonban az adott intézmény összetétele és tagjainak jogköre szempontjából jelenthet problémát. Nevezetesen, hogy hogyan alakuljon azon tagállamok képviselőinek jogköre az adott intézményen belül, amelyek nem vesznek részt az EU-n kívül létrejövő integrációban.⁵¹ Az új – és az uniósokkal azonos hatáskörű – intézmények felállítása pedig felvetheti a szükségtelen intézményi duplikációk, megsokszorozódások, párhuzamosságok kialakulását.
- a demokratikus legitimitás, az átláthatóság és elszámoltathatóság hiánya: az Unión kívüli kormányközi együttműködések feletti európai parlamenti ellenőrzés teljes hiánya és a nemzeti parlamentek igencsak heterogén és jellemzően gyenge scrutiny-je jellemző,⁵² amely hátrányosan érinti az ilyen együttműködések demokratikus legitimitását, átláthatóságát és elszámoltathatóságát egyaránt,⁵³
- az uniós jogrendszeren kívüli jogszabályok integrálásának nehézségei: az unión kívül létrejövő együttműködés szabályainak integrálására nincsen garancia, még akkor sem, ha erre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz maga a nemzetközi szerződés.⁵⁴ A nemzetközi megállapodás inkorporálására alapvetően három megoldás kínálkozik: az alapszerződések módosítása, amely egyhangú támogatást igényel a tagállamok részéről (ahogyan ez a Schengeni Együttműködés esetében történt az Amszterdami Szerződéssel); másodlagos joganyagként való integrálása (ahogyan ez a 2005 májusában megkötött Prümi Szerződés rendelkezéseivel történt a Tanács 2008/615/IB határozata (prümi határozat) révén, és aho-

⁴⁸ Article 16 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (Saját fordítás) http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-2_en.htm (Letöltés dátuma: 2018. 06. 05.).

⁴⁹ European Parliament: Legislative Train Schedule. Integration of the Fiscal Compact into Secondary EU Law <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/file-integration-of-the-fiscal-compact-into-secondary-eu-law> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 05.).

⁵⁰ EMMANOULIDIS, JANIS A: *Institutional Consequences of Differentiated Integration*. Discussion Paper Bertelsmann Group for Policy Research. February 2007 8. p.

⁵¹ AVBELJ, MATEJ: *Differentiated Integration – Farewell to the EU-27?* German Law Journal Vol.14.No.01 2013. 201. p.

⁵² A nemzeti parlamentek jellemzően utólagos kontroll lehetőségével élhetnek, azaz nincs módjuk a nemzetközi szerződésen alapuló kormányközi együttműködések létrehozásának és működtetésének tényleges alakítására.

⁵³ Emmanouilidis 2007. 9. p.; BERTONCINI, YVES: *Differentiated Integration and the EU: A Variable Geometry Legitimacy Internationali*. 10 March 2007 http://www.iai.it/sites/default/files/eu60_7.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 06. 05.).

⁵⁴ EMMANOULIDIS 2007, 10. p.

gyan az erre való törekvést a Fiskális Paktum esetében is láthatjuk, amely a politikaterületek többségénél főszabályként minősített többséget kíván, és amelynek az elérése – tekintettel a tagállamok közötti preferencia, érdek- és képességbeli ellentétekre és különbözőségekre – esetenként szintén problémás lehet. Végül megtörténhet megerősített együttműködés keretében is, amennyiben annak feltételei teljesülnek;

- a hosszú távon fennálló Unión kívüli integrációk negatív hatása az EU-ra: a hosszú távon fennálló kormányközi együttműködések, főleg amelyek szenzitív politikaterületeken jönnek létre (pl. gazdasági és monetáris politika, közös biztonság- és védelempolitika) azáltal gyengíthetik az Európai Uniót, hogy tartós törést és ezáltal feszültséget keletkeztetnek az abban résztvevő és a kívül maradó EU-tagállamok, valamint az uniós intézmények között.⁵⁵

VI. Következtetések

Az Európai Unió tagállamainak differenciált integrációja és az arról folytatott diskurzus tehát nem új jelenség, az elmúlt évtized válságai azonban újabb lendületet adtak a kérdés megvitatásának és vizsgálatának. Ugyanakkor fontos hangsúlyoznunk, hogy a DI-ről és jogintézményeiről folytatott diskurzus nem pusztán teoretikus jellegű, hiszen számos Unión belüli és azon kívüli differenciált integráció jött létre. Ahogy Janis A. Emmanouilidis megjegyzi: „A központi kérdés nem az, hogy differenciált Európa lesz-e, hanem hogy mennyire lesz az, és hogy hogyan kellene annak kinéznie.”⁵⁶

A DI rendeltetése kapcsán két megközelítést mindenképpen meg kell különböztetnünk. A pragmatikus–funkcionális szerint a DI nem más mint a tagállamok közötti diverzitás áthidalásának és ezáltal a *holtpontok meghaladásának mechanizmusa*, míg a másik – alapvetően föderalista – nézőpontból a DI az *egyre szorosabb politikai unió létrehozásának eszköze*.⁵⁷ A DI pragmatikus–funkcionális koncepcióját vallja magáénak többek között Jean-Emmanuel De Neve és Matej Avbelj is, akik irreálisnak és kontraproduktívnek tartják a DI egyre szorosabb unió kialakítását célzó rendeltetését, hiszen egyrészt sem az európai politikai elit, sem a közvélemény többsége nem mutatkozik késznek és hajlandónak egy föderatív Európa kialakítására, másrészt a kétsebességes EU-n keresztüli politikai unió/föderáció bizalmatlanságot, gyanakvást és félelmet szülhet a mag- és a periféria-tagállamok között.⁵⁸ A föderatív koncepció hívei – közéjük tartozik a korábbi holland miniszterelnök frakciójának jelenlegi vezetője, Guy Verhofstadt is – ugyanakkor Európa és az integráció túlélésének egyedüli alternatívájaként a föderális politikai unió kialakítását látják, amelynek eszköze a DI. Verhofstadt kétféle EU-

⁵⁵ EMMANOULIDIS 2007, 10. p.

⁵⁶ EMMANOULIDIS, JANIS A.: *Which lessons to draw from the past and the current use of differentiated integration?* In: European Parliament DG for Internal Policies Policy Department C: Challenges of multi-tier governance in the European Union Effectiveness, efficiency and legitimacy 2013. 67. p.

⁵⁷ AVBELJ, Matej 2013, 209–210. pp.

⁵⁸ AVBELJ, Matej 2013, 210. p.; DE NEVE, JAN-EMMANUEL: *How Differentiated Integration is Reshaping the EU European Integration*. Vol.29, No.4, 511. p.

tagságot javasol, egy teljes tagságot, ami felöleli az egységes piachoz való hozzáférést és az egyesült Európa politikai kormányzását is, a társult tagság pedig csak az egységes piachoz való hozzáférést garantálná.⁵⁹

Az eddig létrejött differenciált integrációs formák elsősorban a tagállamok közötti holtponatok – legyen szó akár bővítésről vagy mélyítésről – meghaladását célozták és szolgálták elsősorban azért, hogy biztosították az átmeneti vagy éppen tartós kívülmaradást bizonyos rendelkezések hatálya alól. Meghatározott területeken (gazdasági és monetáris unió, szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség, közös kül- és biztonságpolitika) kialakult DI-k ugyanakkor hosszú távon elősegíthetik a föderalisták által preferált „egyre szorosabb egység”, azaz a politikai unió létrejöttét.

Bárhogy is tekintünk a DI-re és annak típusaira, az elsődleges joganyagban való térnyerésük és gyakorlati alkalmazásuk növekvő aránya azt támasztja alá, hogy a differenciált EU nemcsak hogy realitás, de elkerülhetetlen fejlődési útja és eszköze is az európai integrációnak, tekintettel a tagállamok nagy taglétszámára, eltérő képességeire és készségére a politikai unió kialakítására, valamint a közelmúlt válságai nyomán született Európa-tervekre.

KRISZTINA JUHÁSZ

THE DEFINITION, TYPES AND ROLE OF DIFFERENTIATED INTEGRATION IN THE DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN UNION

(Summary)

The European Union has been being struggled against crises with different nature and origins for a decade by now, such as global economic and financial crisis result in the Eurozone crisis, mass irregular migration, terror attacks all around Europe, as well as the Brexit or the EU-wide strengthening of populist movements and parties. Besides pointing out the deficiencies of the functioning and the policies of the European Union, these crises started a new wave of scientific and political discourse about the future of the EU, which revolves around the differentiated integration (DI) and its types.

This study aims to find out how the DI contribute the ‘ever closer unity’ envisaged by the Article 1 of the Treaty on the European Union by defining and analysing the types and legal means of differentiated integration, pointing out the advantages and disadvantages of it and examining the question of differentiation outside the institutional and legal system of the Union. The paper based its conclusions and observations on the relevant integration literature, the primary and secondary EU law as well as the survey and analyzation of the differentiations which were formed in the framework of international agreements.

⁵⁹ VERHOFSTADT, GUY: *Europe's Last Chance. Why the European States Must Form a More Perfect Union*. Basic Books. New York, 2017. 31–32. pp.

JUHÁSZ ZSUZSANNA*

(Túl)zsúfoltság és börtönügy**

I. Bevezető gondolatok

A (túl)zsúfoltság és az ezzel szinte minden esetben együttjáró, humánumot nélkülöző, rossz végrehajtási körülmények jelentik napjaink leggyakrabban hivatkozott problémaforrását a börtönügyben. A (túl)zsúfoltságot ugyanis rendszerint a tüneteivel, avagy kísérőjelenségeivel határozzák meg, definiálják. Így a (túl)zsúfoltság gyakorta eredményezi a megfelelő, fogvatartásra alkalmas férőhelyek hiányát, a munkalehetőségek, fogvatartotti programok korlátozottságát, de kihatással lehet a higiénias viszonyokra, az egészségügyi ellátásra, az élelmezésre is. Negatívan befolyásolhatja továbbá a fogvatartottak fizikai és mentális állapotát, feszültséget, erőszakot generálhat a fogvatartottak, illetve a fogvatartottak és a személyi állomány között, sőt súlyosabb esetekben embertelen, megalázó bánásmódot eredményezhet. A probléma méreteit kifejezendő egyes szerzők már nem egyszerűen zsúfoltságról, illetve túlszúfoltságról, hanem krónikus túlszúfoltságról tesznek említést,¹ illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogában megfogalmazást nyert az extrém túlszúfoltság kategóriája is.²

A jelenség azonban korántsem újkeletű, hiszen például az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága már 1999-ben a *börtönök túlszúfoltságáról és a börtönnépesség inflálódásáról* címet viselő ajánlásában³ e kérdés megoldása érdekében fordult a tagállamokhoz. E hivatkozott R (99) 22. számú ajánlásban a testület arra kérte az érintett országokat, hogy törvényhozásuk és gyakorlatuk felülvizsgálata során tegyék meg a szükséges intézkedéseket a börtönök túlszúfoltságával és a börtönnépesség felduzzadásával, inflálódásával

* egyetemi docens, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar

** A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

¹ JACOBSON, JESSICA – HEARD, CATHERINE – FAIR, HELEN: *Prison: Evidence of its use and over-use from around the world*. Institute for Criminal Policy Research Birkbeck, University of London, 2017.; ALBRECHT, HANS-JOERG: *Prison Overcrowding – Finding Effective Solutions Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities*. Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2012, 60. p.

² Lásd például Melnik v. Ukraine. (Application no. 72286/01), judgment of 28 June 2006, § 102-103. A testület hivatkozott döntése értelmében az extrém túlszúfoltság megállapításának alapja az volt, hogy a fogvatartottakra jutó személyes lélettér nagysága nem érte el a 3 m²-t.

³ Recommendation No. R (99) 22 concerning prison overcrowding and prison population inflation

összefüggésben, alkalmazva mindazon alapelveket, amelyeket az ajánlás függeléke tartalmaz, másrésről pedig az ajánlás mind szélesebb körben történő terjesztésére bátorított.

A bevezetőben a Miniszteri Bizottság tényként rögzítette, hogy a börtönök túlszűfolttsága és az egyre növekvő börtönnépesség nagy kihívást jelent mind a börtönadminisztrációk, mind a büntető-igazságszolgáltatások számára, az emberi jogok biztosítása és a büntetés-végrehajtási intézetek vezetése szempontjából egyaránt. A Bizottság megerősítette azt is, hogy azon intézkedéseket, amelyek célja a börtönök túlszűfolttsága elleni harc és a börtönnépesség csökkentése, egy koherens és racionális büntetőpolitikába ágyazva kell megalkotni a bűnmegelőzésre, a közbiztonságra, az egyéniesített büntetés-kiszabásra és a bűnelkövető reszocializációjára összpontosítva. Az ajánlás hangsúlyozza továbbá, hogy az alkalmazott intézkedéseknek összhangban kell állniuk a demokratikus államok alapelveivel, a jogállamiság alapeszméjével és garantálniuk kell az emberi jogok érvényesülését.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága elé kerülő, a túlszűfolttságra, az embertelen, megalázó végrehajtási körülményekre hivatkozó fogvatartotti beadványok nagy száma⁴ arra enged következtetni, hogy az ajánlásban foglaltak ellenére számos ország nem tartja be a fogvatartásra vonatkozó minimális rendelkezéseket, sőt a személyi szabadság elvonására olyan körülmények között kerül sor, ami a legkevésbé sem felel meg az emberhez méltó, humánus fogvatartás követelményének.

II. A (túl)zsűfolttság fogalmáról; a fogalommeghatározás nehézségei

A „mit takar/hogyan határozható meg a zsűfolttság?” kérdésre látszólag egyszerű válasz adható: általánosságban véve a zsűfolttság leginkább személyek/tárgyak stb. nagy tömegben való előfordulásával írható le, zárt/körbehátárolt helyekhez kapcsolódóan. Önmagában ugyanakkor a nagy tömeg nem feltétlenül társul a zsűfolttság érzetével. *Jeff Bleich* példájával élve⁵ egy teniszmérkőzésen a jelentős létszámú nézőközönség nagy valószínűséggel nem fog a zsűfolttságra panaszkodni, azaz a közeg, a környezet, az egyént/egyéneket körülvevő körülmények a kérdés megválaszolása szempontjából ugyancsak meghatározóak. Tovább árnyalhatja a képet az egyén tűrőképessége, amely optimális esetben toleránsan viszonyul még nagyobb embertömeg jelenlétéhez is, illetve nem elhanyagolható szempont az időtényező sem.

Börtönkörnyezet esetén egyértelműen leszögezhető, hogy a zárt és egyúttal ingerszegény közeg, a kényszerű összezárttság – különösen huzamosabb időn át tartó fogvatartás esetén – önmagában véve rombolhatja az érintettek testi és mentális egészségét, tulajdonképpen fokozhatja a zsűfolttság érzését. *Stephen Shaw* szerint⁶ egy jól megtervezett végrehajtási intézet esetén az intézmény mérete és a biztonság után a következő számításba

⁴ Honi viszonylatban például a magyar Kormány által a túlszűfolttság orvoslására benyújtott Akciótervet (DH-DD(2016)1223) érintő vizsgálat nyomán az Emberi Jogok Európai Bírósága az összes ilyen tárgyú fogvatartotti kérelem vizsgálatának felfüggesztését rendelte el, ami számszerűen 6800-t meghaladó beadványt jelentett.

⁵ BLEICH, JEFF: *The politics of prison crowding*. California Law Review 1989/5. 1131. p.

⁶ SHAW, STEPHEN: *Prison architecture and the politics of reform*, in: FAIRWEATHER, LESLIE – MCCONVILLE, SEAN (eds): *Prison Architecture*. Routledge, New York, 2013. 157. p.

veendő kritérium a megfelelő egyensúly megteremtése a biztonság, valamint a magánélet között, azaz minden fogvatartottnak szüksége lenne egy olyan területre, ami csak az övé. Ezzel van összefüggésben, hogy a magánélet hiányát gyakorta szokás a bebörtönzéssel együttjáró fájdalomként, büntetésként megfogalmazni. Ilyenformán a zsúfoltság valós pszichológiai és fiziológiai jelenséggé is leírható.

Emellett a később ismertetésre kerülő okok miatt a (túl)zsúfoltság fogalmának börtönkörnyezettel összefüggő meghatározása közelről sem egyszerű, sokkal inkább egy nehezen megfogható jelenségről van szó.

Ebben a közegben ugyanis olyan tényezőknek is jelentőséget kell tulajdonítani, mint például a zárkában napi szinten eltöltött idő hossza. A (túl)zsúfoltság ugyanis szükségszerűen nehezebben viselhető el, ha a fogvatartottnak a nap 24 órájából a teljes, vagy szinte a teljes időtartamot a zsúfolt zárkában/lakóhelyiségben kell töltenie. Még egy viszonylag kisebb alapterületű zárka esetén is kevésbé megterhelő a jelenség, ha az csak az éjszakai órákra szorítkozik, feltéve, hogy valamennyi fogvatartott számára biztosított a saját fekvőhely.⁷

A zsúfoltság érzetét börtönkörnyezetben az is befolyásolhatja, mégpedig az egy főre jutó élettér/mozgástér nagyságától függetlenül, hogy hány fogvatartott van kényszerűen összezárva. *Bleich* olyan kutatásokra hivatkozik,⁸ amelyek igazolták, hogy egy relatíve kis zárkában való elhelyezés még ténylegesen kisebb férőhely esetén is kedvezőbb megítélés alá eshet a zsúfoltság szempontjából, szemben az objektíve nagyobb személyes élettér/mozgástérrel biztosító, de nagylétszámú fogvatartotti populációt elhelyező „hálosterem-típusú” végrehajtási helyekkel. A vizsgálat azt tárta fel, hogy a három, illetve hatszemélyes zárkákban a fogvatartottak szignifikánsan nagyobb mérvű zsúfoltságot éltek meg, magasabb volt a stressz-szintjük, valamint a vérnyomásuk is, mint a kétszemélyes zárkákban elhelyezett társaiknak.

A fent részletezettek okán nem meglepő, hogy nem találunk olyan precíz definíciót, amely nemzetközi szinten a (túl)zsúfoltság meghatározására általánosan elfogadott lenne. Miként arra a bevezetőben már utalás történt, a (túl)zsúfoltság körülírása gyakorta a *kísérőjelenségeknek* mint indikátoroknak a megjelölésével történik. Ezeknek egyik fontos, de nem kizárólagos aspektusa lesz a *férőhely nagyságának a meghatározása*.⁹

⁷ Az *Ananyev és mások kontra Oroszország* ügyben [Ananyev and Others v. Russia. (Application nos: 42525/07, 60800/08), judgment of 10 March 2012] az Emberi Jogok Európai Bírósága a személyes élettérrel összefüggő standard egyik elemeként határozta meg a saját fekvőhely biztosítását. Az ítélet hangsúlyozta, hogy a feltétel hiánya azt az erős feltételezést adja, hogy a fogvatartási körülmények sértik az Emberi Jogok Európai Egyezményét. Ugyancsak minimális kívánalomként fekteti le az alvóhely biztosításának követelményét a Nemzetközi Vöröskereszt. Lásd INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS: *Water, sanitation, hygiene and habitat in prisons*. Supplementary guidance, Geneva, 2013. 21. p.

⁸ BLEICH 1989, 1132. p.

⁹ A Nemzetközi Vöröskereszt *„Water, sanitation, hygiene and habitat in prisons*. Supplementary guidance, Geneva, 2013., kiadványában a szervezet például nyomatékosította, hogy a fogvatartási feltételeket és az élet minőségét nem lehet pusztán a férőhely nagyságával kifejezni, hiszen azt számos más tényező befolyásolja. Így megemlíti a specifikus egyéni szükségleteket, amelyek lehetnek például betegséggel, életkorral, a nemekkel, fogyatékossággal, illetve ezek kombinációjával kapcsolatosak. Utal az épületek tárgyi adottságaira; a szálláshelyen eltöltött időre; a testmozgás, a munka és más zárkán kívül végezhető tevékenység nagyságára és gyakoriságára; az adott területen elhelyezett személyek számára; a természetes fény és a szellőzés biztosítására; a szálláshelyen belül végezhető egyéb tevékenységekre, mint például a főzésre, mosásra, szárításra; továbbá az ellenőrzés nagyságára is.

Ezzel összefüggésben utalni kell arra, hogy mind az elméletben, mind pedig a gyakorlatban több kifejezés használatos a férőhely nagyságával kapcsolatosan. Egyrészről ismert a személyes tér, illetve személyes lélettér megjelölés, másrészről találkozhatunk a mozgástér megnevezéssel is. Nagyon leegyszerűsítve akként fogalmazhatunk, hogy minél kisebb a fogvatartottak számára biztosított személyes lélettér és/vagy mozgástér, annál inkább valószínűsíthető a (túl)zsúfoltság fennállása.

A nyelvtani értelmezés alapulvételével a személyes tér/lélettér azt a területet jelölné, amelyet a fogvatartottnak senkivel sem kell megosztania. A mozgástér ehhez képest az a terület, ahol szabadon mozoghat a zárkában/lakóhelyiségben elhelyezett berendezési tárgyak között.¹⁰

E két kifejezés közül az európai büntetőügy egy-egy pilléréként elkönyvelt strasbourgi bíróság, illetve a Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság (CPT) egyaránt a személyes lélettér mellett foglal állást, azt tekinti irányadónak. A CPT az általa minimum standardként javasolt – és később ismertetésre kerülő – egy főre jutó négyzetméterekben kifejezett terület meghatározásával ad iránymutatást a személyes lélettérre vonatkozóan, az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogában pedig a férőhely nagyságát akként határozza meg, hogy a zárka összterületét elosztja a fogvatartottak számával, azaz így kapja meg a fogvatartottra eső négyzetméterekben kifejezett terület nagyságát, az egy főre jutó személyes terület/életteret. A strasbourgi testület ebből von le aztán következtetést arra nézve, hogy a fogvatartási körülmények más tényezőkkel együtt, illetve azoktól függetlenül, önmagukban sértik-e az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkében rögzített tilalmat.

Szükségszerűen megválaszolandó kérdés, hogy számszerűsítve mekkora legyen a személyes lélettér nagysága ahhoz, hogy a (túl)zsúfoltság, és ezzel a jogsértés megállapítását nyerjen. A bíróság esetjogának ismeretében a kérdésre egyöntetű válasz azért nem adható, mert a személyes lélettér nagyságának meghatározásával kapcsolatban egyfajta következetlenség érvényesül. Ennek lényege, hogy a testület egyes döntéseiben számszerűsített területnagyságokkal (3, 3-4 m²) találkozunk,¹¹ míg másokban úgy foglalt állást, hogy a személyes lélettér nagysága pontosan nem adható meg, tekintettel arra, hogy a fogvatartási körülményeken alapuló jogsértés megállapításánál számos egyéb releváns tényezőre (így például a fogvatartás tartamára, a zárkán kívül végezhető tevékenységekre, a fogvatartott fizikai és mentális állapotára) is figyelemmel kell lenni.¹²

Azokban az ítéletekben, ahol a bíróság számszerűsítette az általa elfogadhatónak vélt területnagyságot, egyrészről hivatkozott a 3 m²-nél kisebb személyes lélettérre, amelyet többszemélyes elhelyezés esetén olyannak ítélt meg, amely önmagában sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményét és extrém túlszűfolttságot eredményez. Másrészről ugyancsak vegyes képet kapunk azon esetek megítéléséről, amikor a fogvatartási helyen

¹⁰ E témáról bővebben JUHÁSZ ANDREA ERIKA: *A kínzás, az embertelen, a megalázó bánásmód tilalma a fogvatartottakkal szemben*. PhD értekezés. Szeged, 2016. 146-147. pp. http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3140/1/juhasz_andrea_erika_phd_ertekezes.pdf

¹¹ Például: Dmitriy Sazonov v. Russia. (Application no. 30268/03), judgment of 1 June 2012; Ananyev and Others v. Russia. (Application nos: 42525/07, 60800/08), judgment of 10 March 2012

¹² Például: Trepashkin v. Russia. (Application no. 36898/03), judgment of 19 July 2007; Sergey Babushkin v. Russia. (Application no. 5993/08), judgment of 28 November 2013; Gégény v Hungary. (Application no. 44753/12), judgment of 16 October 2015.

az egy főre jutó személyes tér 3 és 4 m² között mozgott: egyes döntéseknél ez a tény már önmagában elegendő volt az egyezményesítés megállapításához, más esetekben azonban a túlzsúfoltság ilyen mértéke csak az egyéb inadekvát fogvatartási körülményekkel együtt, összességében alapozta meg a jogsértést.¹³

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy az egyes nemzetközi instrumentumok, így például az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Európai Börtönszabályok címet viselő ajánlása¹⁴ ellenére vannak olyan országok, amelyek belső jogukban nem rendelkeznek a személyes léttér nagyságáról. Így példaként említhető Anglia és Wales, ahol a végrehajtási joganyag nem tesz említést az egy főre biztosítandó terület nagyságáról, hanem a hangsúlyt a fogvatartottak egészsége szempontjából megfelelő elhelyezésre helyezik. A fogvatartott/négyzetméterben kifejezendő terület tényleges nagysága sem ismert a hatóságok előtt, azt ugyanis jogi kötelezettség hiányában nem is tartják számon.¹⁵ Ezzel szemben Skóciában a minimálisan biztosítandó jogszabályi előírás egyszemélyes elhelyezés esetén 7 m², míg többszemélyesnél fejenként 4,5 m², mégpedig mindkét esetben az illetékes által elfoglalt terület figyelmen kívül hagyásával.¹⁶

A fogvatartottak számára minimálisan biztosítandó terület nagysága vonatkozásában mindösszesen két nemzetközi dokumentum fogalmaz meg ajánlásokat. Az egyik a Nemzetközi Vöröskereszt kiadványa,¹⁷ amelyben a szervezet az általa elfogadhatónak ítélt léttér nagyságát egyszemélyes zárkában 5,4, míg többszemélyes elhelyezésre szolgáló zárkában 3,4 m²-ben jelölte meg. A másik pedig a CPT 2015-ben kiadott dokumentuma,¹⁸ amely 4 m² egy főre jutó személyes léttérrel javasol többszemélyes, míg 6 m²-t egyszemélyes elhelyezés esetén. A CPT-dokumentum¹⁹ alapján minimum előirányzatként javasolt négyzetméterek szempontjából csak a szaniter helyiségeknek van jelentősége, azok területét ugyanis a javasolt 4, illetve 6 m²-en felül kell érteni.

III. Mérhető-e a túlzsúfoltság?

A (túl)zsúfoltság kísérőjelenségeinek hivatkozása mellett a zsúfoltságnak és nagyságának kifejezésére a börtönügyi szakirodalom egyrészt használja az ún. *telítettség rátát*, másrészt pedig a börtönök *hivatalos kapacitása* szolgálhat – még ha nem is biztos – támpontul. A fogvatartási helyek, azon belül is a fogvatartottak szálláshelyeinek humanitás és zsúfoltság szempontjából történő megítélésénél tehát e két paraméterből kell kiindulni.

¹³ E témáról bővebben JUHÁSZ ANDREA ERIKA 2016, 148–156. pp.

¹⁴ Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules

¹⁵ Itt jegyeznénk meg, hogy az Európa Tanács 2016. évi börtönügyi statisztikája sem tudott a személyes léttér nagyságára vonatkozóan hiteles adatokat szolgáltatni, tekintve, hogy egyes országok a jogi előírásoknak megfelelő személyes léttérrel határozták meg, míg mások a zárkán belüli léttér tényleges egy főre eső méretét jelelték meg. AEBI, MARCELO F. – TIAGO, MÉLANIE M. – BURKHARDT, KOLOPP CHRISTINE: *Council of Europe annual penal statistics, SPACE I – Prison populations – Survey 2016*. Strasbourg: Council of Europe, 47. p.

¹⁶ SILVESTRI, ARIANNA: *Prison conditions in the United Kingdom*. European Prison Observatory, Rome, 2013. 11. p. <https://www.crimeandjustice.org.uk/sites/crimeandjustice.org.uk/files/Prison%20conditions%20in%20the%20UK.pdf>

¹⁷ INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS 2013.

¹⁸ CPT: *Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards*. Strasbourg, 2015. CPT/Inf (2015) 44.

¹⁹ CPT 2015, 3–4. pp.

A *hivatalos kapacitás* azt jelzi, hogy a fogvatartott, illetve fogvatartotti csoportok számára biztosítandó alapterület szempontjából az előzetesen meghatározott minimum követelmények figyelembevételével mennyi az elhelyezhető fogvatartotti létszám.²⁰ Ennek „mérésére” az egyes országok eltérő megoldásokat követnek, ami jelentősen megnehezíti az összehasonlíthatóságot. Így vannak olyan államok (tipikusan a nyugat-európai országok), ahol tradicionálisan a fogvatartottak egyszemélyes elhelyezésének elvét vallják, ennek megfelelően pedig a fogvatartási hely kapacitásának alapja a rendelkezésre álló zárkák száma.²¹ A többszemélyes elhelyezést érvényesítő országoknál a zárkákban elhelyezhető létszámot a börtönadminisztráció meghatározhatja például a zárkák fekvőhelyeinek alapulvételével,²² de ugyancsak irányadó és kiindulópont lehet a fogvatartottakra eső személyes élettér minimális nagyságának jogszabályi előírása is. Utóbbi tekintetében azonban az egyes országok között ugyancsak nagy eltérések figyelhetők meg. *Rob Allen* a londoni székhelyű börtönügyi tanulmányok nemzetközi központjának igazgatója például értekezésében²³ európai viszonylatban két végletként a 2,5 és a 11 m² közötti minimum élettér-meghatározásokra hivatkozott.

A hivatalos kapacitás oldaláról nézve így zsúfoltságról, illetve még súlyosabb esetekben túlzásúfoltságról beszélhetünk, ha az eredetileg egyszemélyes zárkában kettő vagy annál több fogvatartott kerül elhelyezésre,²⁴ illetve a fekvőhelyek számánál több az elszállásolandó fogvatartotti létszám, avagy a jogszabályi előírásnál kisebb személyes élettér jut az egyes fogvatartottakra.

²⁰ INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS 2013, 19. p.

²¹ Az egyszemélyes elhelyezést biztosító büntetés-végrehajtások száma viszonylag csekély, aminek legfőbb oka a fogvatartó intézetek befogadóképességében, illetve ahhoz kapcsolódóan a jelentős lélekszámú börtönpopulációban keresendő. A kivételek között európai viszonylatban leginkább a skandináv országok említhetők, amelyek köszönhetően alacsony börtönnépességüknek a fogvatartottak egyszemélyes elhelyezését igyekeznek érvényesíteni. A másik végletet azon országok testesítik meg, amelyek a kisebb lakóegységek helyett a fogvatartottakat nagy hálótermekhez hasonlatos helyiségekben helyezik el. Oroszországban például kevés kivételtől eltekintve a kommunális, avagy a fogvatartottak közös elhelyezése a jellemző, amely hosszú múltra tekint vissza. Az 1917-es forradalmat megelőzően zárkák csak a katonai börtönökben voltak, tekintve, hogy a kényszermunka-táborok és a barakk-modell volt a meghatározó, a zárkákban történő elhelyezést pedig a munkalehetőségek korlátjaként fogták fel. Napjainkban az orosz végrehajtási rendszernek továbbra is alapelve a fogvatartottak nagylétszámú csoportokban történő elhelyezése. *Oleiniuk* megfogalmazását kölcsönözve Oroszországban a szabadságvesztés csoportokban történő végrehajtása teszi a bebörtönzést társadalmivá, ez ugyanis a fogvatartotti társadalom meghatározó formája. A lenini elvet követve a személyi szabadság elvonása nem történhet a társadalomtól izolálva, így vonható párhuzam az együttes elhelyezés és a szovjet lakosság millióinak közösségi, többgenerációs együttélése között. Ebből a megközelítésből ez a fajta élethelyzet nem idegen az orosz emberek számára, ugyanakkor ez a végrehajtás során jelenleg azt jelenti, hogy a lakóhelyiségekben gyakorta 60-150 fogvatartott zsúfolódik össze, jellemzően embertelen körülmények között. MORAN, DOMINIQUE – PALLOT, JUDITH – PIACENTINI, LAURA: *Privacy in penal space: woman's imprisonment in Russia*. Geoforum 2013/47. 14. p.

²² COYLE, ANDREW – HEARD, CATHERINE – FAIR, HELEN: *Current trends and practices in the use of imprisonment*. International Review of the Red Cross 2016/3. 771. p.

²³ ALLEN, ROB: *Current Situation of Prison Overcrowding*. International Centre For Prison Studies, 2010. 4. p. http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/current_situation_of_prison_overcrowding_paper.pdf

²⁴ Olaszországban például a végrehajtási joganyag egy, illetve kétszemélyes zárkákról tesz említést, ugyanakkor a gyakorlatban ezekben a zárkákban háromnál több fogvatartott kerül elhelyezésre, valamint egyes intézetekben fellelhetők a már hivatkozott „hálóterem-típusú” lakóegységek is. Bővebben RONCO, DANIELA – TORRENTE, GIOVANNI – MIRAVALLE, MICHELE: *Space, time and interactions in the daily life of the Italian prisons*. US-China Law Review, Vol. 11:2014. 1153. p.

Tovább színezi a helyzetet, és nem biztosít közvetlen összehasonlíthatóságot az a körülmény, hogy egyes országok az ún. *tervezett*, míg mások a *működési kapacitás* alapján határozzák meg hivatalos kapacitásukat. A kettő közötti lényeges különbség, hogy a tervezett kapacitás azt veszi alapul, hogy hány fő befogadására tervezték eredetileg az adott intézetet, vagy egy későbbi felújításnál hány főben határozták azt meg, míg a működési a ténylegesen elhelyezett létszámból indul ki, még akkor is, ha ez további fekvőhelyek hozzáadását igényli. Ebből adódóan a működési kapacitást alkalmazó országok még rossz végrehajtási körülmények ellenére sem feltétlenül jeleznek túlszűfolt-ságot.²⁵ Amíg a tervezett kapacitást érvényesítik például Skóciában, addig az utóbbi megoldást követi Anglia és Wales, ahol a rezsimek megfelelő működését és biztonsági ellenőrzését szem előtt tartva határozzák meg azt a fogvatartotti létszámot, amit a fogvatartó intézet képes elhelyezni.²⁶ Végül ugyancsak megemlíthető azon országok gyakorlata, amelyek az ún. *névleges kapacitás* kategóriáját alkalmazzák, azaz a kapacitás meghatározása a kijelölt hatóságok becslésén alapul.²⁷

A börtönök kapacitásának meghatározása egyrészt tehát az országok által kiválasztott kritériumokon alapul,²⁸ másrészt tovább árnyalhatja a képet, hogy a börtönhatóságok megváltoztathatják a kapacitást például emeletes ágyak elhelyezésével.²⁹ Allen példaként azt az írországi esetet taglalja, ahol az egyik, eredetileg 85 fő befogadására épített női fogvatartó intézetben rendszeresen 130 főt helyeztek el. A női fogvatartottak egy része megfelelő fekvőhely hiányában így kénytelen volt matracokon aludni az intézmény szabadidős tevékenységre kialakított részeiben. Az emeletes ágyakkal ugyanakkor a hatóságok megduplázták a működési kapacitást, avagy a túlszűfolt-ság látszólag eltűnt.³⁰

Végül a hivatalos kapacitás meghatározásánál alapvető kíváncsi lenni, hogy a kalkulációnál csak a fogvatartottak tényleges elhelyezésére/elszállásolására szolgáló helyiségeket vegyék figyelembe, azaz a számítás ne tartalmazza például az osztályterme-ket, a folyosókat, a fürdésre kijelölt területeket.

A másik hivatkozott tényező, a *telítettségi ráta* azt mutatja meg, hogy a hivatalos kapacitás által megjelölt férőhelyek számához hogyan aránylik egy adott napon fogvatartott személyek száma, azaz azt demonstrálja, hogy az adott börtönrendszer több fogvatartottat tart-e fogva, mint amennyit szeretne, illetve amennyiben többet, akkor mennyi-

²⁵ AEI, MARCELO F. ET AL.: *A Comparative Perspective of Imprisonment Trends in Slovenia and Europe from 2005 to 2014*. Revija za kriminalistiko in kriminologijo 2016/4, 439. p. Itt jegyeznénk meg, hogy az Európa Tanács 2016. évi bűnügyi statisztikája (AEI – TIAGO – BURKHARDT 2016.) a túlszűfolt-ság alapjául a tervezett kapacitást tekintette, azaz túlszűfolt-ságról beszél, ha 100 férőhelyre több mint 100 fogvatartott jut.

²⁶ AEI – TIAGO – BURKHARDT 2016, 52. p.

²⁷ ALBRECHT 2012, 7. p.

²⁸ A börtönhatóságok hivatalos kapacitást meghatározó tevékenységét jól illusztrálja Jeff Bleich texasi farmer-példázata: a történetben szereplő gazda úgy akarta a malacait megmérni, hogy egy palló egyik végére helyezte a jóságokat, a másik végére pedig köveket helyezett mindaddig, amíg az egyensúlyi állapot be nem következett, és ekkor becsülte meg a kövek súlyát. BLEICH 1989, 1129. p.

²⁹ Honi viszonylatban megemlíthető az alapvető jogok biztosának az AJB-2084/2013. számú ügyben készített Jelentése, amely a háromemeletes ágyak használatát az embertelen, megalázó bánásmód tilalmát közvetlenül veszélyeztető állapotként határozta meg.

³⁰ ALLEN 2010, 4. p.

nyivel többet.³¹ Amikor a ráta meghaladja a 100-at, azaz 100 fogvatartottnál több osztozik 100 férőhelyen, túltelítettségéről, míg ellenkező esetben alultelítettségéről beszélhetünk.³²

Fontos kiemelni, hogy önmagában a túltelítettségi szint nem azonos a túlszűfolttság szintjével. Egyrészt ugyanis egy adott országon belül a telítettségi mutatók között igen jelentős eltérések lehetnek, azaz az is lehetséges, hogy a telítettségi szint nem éri el országosan a 100%-ot, mégis egyes fogvatartó intézetek (sok esetben az előzetes letartóztatást fogantató intézetek) túltelítettek (és túlszűfoltak). Másrészt, ha a börtönhatóságok nagyon alacsonyan határozzák meg a férőhelyre vonatkozó minimum előírásokat, az túlszűfolttságot eredményezhet annak ellenére, hogy nem tartanak fogva több fogvatartottat, mint a hivatalos kapacitás. Utóbbira például szolgálhat Oroszország, amelynek a hivatalos kapacitáson alapuló telítettségi szintje mindösszesen 79%-os!³³ ugyanakkor közismert a végrehajtási intézeteket jellemző túlszűfolttság és az embertelen végrehajtási körülmények.

A fent kifejtettek alapján a telítettségi szint, illetve a börtönök hivatalos kapacitása félrevezető mérce lehet, nem minden esetben nyújtanak jó összehasonlítási alapot. Ennek ellenére, ahogy az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bünmegelőzési Hivatala is rámutatott,³⁴ az egyes országok túlszűfolttsági szintjének és dinamikájának megértéséhez, illetve a börtönrendszerek túlszűfolttság szempontjából történő összehasonlításához egyedüli mérhető adatként a telítettségi ráta nyújthat fogódzót.

Összegzésként: a bizonytalansági tényezők ellenére mégis általánosságban megfogalmazható, hogy azon börtönrendszerek, amelyekben a telítettségi ráta meghaladja a 100%-ot, jellemzően túlszűfoltak,³⁵ illetve minél magasabb ez a ráta, annál nagyobb a túlszűfolttság. Amennyiben tehát a fogvatartotti létszám meghaladja a börtön kapacitását, általában túlszűfolttságról beszélünk és ugyanezt jelöli a 100% feletti telítettségi ráta is. Itt utalnánk arra is, hogy a CPT szerint³⁶ már a 95%-os telítettségi szint esetén nehézkes, sőt esetenként lehetetlen azon szolgáltatások biztosítása, amelyek a fogvatartottak emberi méltóságának érvényesüléséről hivatottak gondoskodni.

³¹ A 2017-es évre vonatkoztatva hazánkban például a fogvatartó intézeteink befogadóképessége 13922 főben került meghatározásra, ehhez képest a ténylegesen elhelyezett börtönnépeség 17944 fő volt. 2017. december 31-i adatok szerint ez 124%-os átlagtelítettséget jelentett. Büntetés-végrehajtási Szervezet Évkönyve 2017. BVOP, 2017. 14. p. Pozitív példaként említhetők azon országok (pl. Norvégia, Hollandia), ahol, amennyiben elérték az elhelyezhető létszámot, a várólisták gyakorlatával élnek, azaz, ha a bíróság nem rendelte el az elítélt azonnali fogvatartását, akkor egy későbbi időpontot jelölnek meg a befogadásra. E témáról lásd például UGELVIK, THOMAS: *Prisons as Welfare Institutions? Punishment and the Nordic Model*, in: BENNETT – JEWKES – CREWE (EDS.): *Handbook on prisons*. Routledge, London, 2016. file:///C:/Users/unkp/Downloads/SSRN-id2767985.pdf

³² INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS 2013, 19. p.

³³ http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/occupancy-level?field_region_taxonomy_tid=14; Hasonló adatokkal találkozhatunk Észtország, Lettország és Litvánia tekintetében is.

³⁴ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME: *Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons*. New York, 2013. 9. p.

³⁵ A legfrissebb 2017. januári végrehajtási adatok alapján Finnországban a telítettségi szint 105,8%-os, mégsem beszélhetünk túlszűfolttságról. Az ország fogvatartó intézeteinek befogadóképessége mindösszesen 2959 fő, ami az évek óta alacsony fogvatartotti populációnak az alapja. http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/occupancy-level?field_region_taxonomy_tid=14; <http://www.prisonstudies.org/country/finland>

³⁶ CPT: *Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 18 November to 1 December 2008*, Strasbourg, 2009. 20. p.

IV. A (túl)zsúfoltság kérdéskörét érintő fontosabb nemzetközi instrumentumok

A fentiekből kitűnően a börtönkörnyezet (túl)zsúfoltsága igen összetett és ráadásul nehezen megfogható jelenség, amellyel számos nemzetközi dokumentum foglalkozik. Ezek közül kiemelnénk európai viszonylatban az *Európa Tanács Miniszteri Bizottságának két ajánlását*, a már hivatkozott *R (99) 22. számút*, illetve az *Európai Börtönszabályok* elnevezésű ajánlást.

Előbbi az Európai Börtönszabályokkal összhangban hangsúlyozza, hogy külön figyelmet kell fordítani az egy főre jutó férőhely nagyságára, a higiéniai követelményekre, a fogvatartottak megfelelő étellemezésére, egészségügyi ellátására és a végrehajtási intézményekben biztosított szabadidős programokra, lehetőségekre. További egybecsengő ajánlás, hogy a túlzásúfoltság elkerülése érdekében elsődleges lépésként meg kell határozni a végrehajtási intézmények befogadóképességét. Mindazon esetekben pedig, amikor a börtönnépesség létszáma meghaladja a végrehajtási intézmény létszámkereteit, kiemelt figyelmet kell szentelni az emberi méltóság tiszteletben tartására, valamint az emberséges és a pozitív bánásmód érvényesítésére.

A dokumentum alapelvként rögzíti annak a kívánalmát, hogy a börtönök bővítése kivételes intézkedés legyen, tekintettel arra, hogy a túlzásúfoltság problémájára nem ad tartós megoldást. Az ajánlás ezen túlmenően leszögezi, hogy azon országokban, amelyeknél a börtönök férőhelye elegendő, de a kihasználtság nem igazodik a helyi körülményekhez, a hatékonyabb kapacitás kihasználására kell törekedni. Ahhoz pedig, hogy a börtönök túlzásúfoltsága és a börtönnépesség számbeli növekedése elleni küzdelemben egy átfogó stratégiát lehessen kidolgozni, az ajánlás értelmében részletesen elemezni kell a túlzásúfoltsághoz vezető okokat. Itt a hangsúly elsősorban annak megállapításán van, hogy mely bűncselekménytípusok eredményeznek hosszú tartamú szabadságvesztés-büntetést, melyek a bűnüldözés prioritásai, milyen társadalmi attitűdök jellemzőek e téren, és hogyan alakul a büntetéskiszabási gyakorlat.

A túlzásúfoltság leküzdése érdekében a dokumentum a tagállamoknak egyebek mellett azt szorgalmazza, hogy fontolják meg a bűncselekmények bizonyos típusainak dekriminalizálását, illetőleg újraosztályozását, ezzel elkerülve a szabadságelvonás túlzott alkalmazását. A büntetőeljárás és az előzetes letartóztatások visszaszorítása érdekében az ajánlás a büntető igazságszolgáltatás egyszerűsítését szorgalmazza, és azon tagállamokra hívja fel a figyelmet, amelyek alkotmányos elveikkel és törvényhozási hagyományaikkal összhangban az eljárás alternatívájaként egyszerűsített, valamint tárgyaláson kívüli eljárásokat alkalmaznak, így elkerülik a teljes büntetőeljárás lefolytatását.

Az ajánlás külön is hangsúlyozza, hogy az igazságszolgáltatás érdekeivel egyező módon az előzetes letartóztatás alkalmazását, valamint tartamát egyaránt a minimális szintre kellene csökkenteni. Ennek megvalósítása érdekében a tagállamoknak biztosítaniuk kell a saját jogrendszerük és joggyakorlatuk konformitását az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az ezt ellenőrző szervek esetjogával. Amennyiben pedig az előzetes letartóztatás alkalmazása nem kerülhető el, úgy a kényszerintézkedés hatékony és humánus voltának érvényesítése érdekében az ajánlás megfelelő pénzügyi és emberi források biztosításának szükségességét, valamint eljárási eszközök, illetve vezetési technikák fejlesztését fogalmazza meg.

Az ajánlás ugyancsak nyomatékosítja, hogy lépéseket kell tenni a börtönrendszereknek nagy terhet jelentő hosszú tartamú szabadságvesztés-büntetések visszaszorítására, valamint a rövid tartamú szabadságvesztések közösségi szankciókkal és intézkedésekkel történő helyettesítésére.

Az ajánlás arra is figyelmet szentel, hogy a túlsúlyfolttság negatív hatásainak semlegesítése érdekében a lehető legnagyobb mértékben biztosítani kell a családdal, a külvilággal való kapcsolattartás lehetőségét, ugyanakkor el kell nyerni a társadalom rokonszenvét, támogatását is. Amennyire csak lehetséges, alkalmazni kell a szabadságvesztés azon módozatait, például a félig nyitott, valamint nyitott rezsimeket, a végrehajtási intézményből való eltávozást, amelyek hozzájárulhatnak az elítélt sikeresebb reszocializációjához, megőrzik családi és társadalmi kötelekeit.

Az *Európai Börtönszabályok* a fogvatartási helyek, és különösen a fogvatartottak számára biztosítandó éjszakai szálláshelyek tekintetében rögzíti, hogy tekintettel kell lenni az emberi méltóságra, és amennyire lehetséges a magánéletre, továbbá az egészségügyi, higiéniai követelményekre, világításra, fűtésre, szellőzésre. Az ajánlás alapján az elszállásolással összefüggésben a minimális követelményeket, így egyebek mellett az alapterületre, a légköbméterre, a világításra, a fűtésre és a szellőzésre vonatkozó normákat be kell ültetni a nemzeti joganyagba, illetve ezen túlmenően a belső jognak kell biztosítani azokat a mechanizmusokat, amelyek lehetővé teszik, hogy e minimum követelmények ne sérüljenek a végrehajtási intézmények túlsúlyfolttsága miatt. A dokumentum e körben ugyancsak minimális elvárásként fogalmazza meg a végrehajtási intézetek maximális kapacitásának pontos meghatározását.

További európai instrumentumként hivatkoznánk még a *CPT 7. Általános Jelentésére*,³⁷ amely a túlsúlyfolttság problémájával kiemelten is foglalkozik. Ebben a bizottság egyebek mellett kifejti, hogy Európa-szintű jelenséggel állunk szemben, ami vagy a teljes büntetés-végrehajtást érinti, vagy egyes országokban azokat a fogvatartó intézeteket, ahol előzetes letartóztatottakat őriznek. A Jelentés arra is utal, hogy a probléma és annak kihatásai súlyosabb esetekben embertelen és megalázó fogvatartást eredményezhetnek. A lehetséges megoldási módozatokat számbavéve a CPT újabb börtönök építését nem tekinti tartós segítségnek, sokkal inkább azokat a büntetőpolitikai megközelítéseket tartja követendőnek, amelyek korlátozzák, illetve szabályozzák a szabadságelvonás alkalmazását, ezáltal kezelhető szinten tudják tartani a börtönnépességet.

Ugyancsak ide kapcsolódóan, a vizsgálati fogságban lévő fogvatartottakkal részletesen foglalkozik a *CPT 26. Általános Jelentése*,³⁸ kiemelve és egyúttal megismételve, hogy számos európai országban a túlsúlyfolttság tartós problémája azon fogvatartási helyeken jelentkezik elsősorban, ahol a börtönnépesség jelentős hányadát az őrizetben, előzetes letartóztatásban lévő fogvatartottak teszik ki.

Az *ENSZ-dokumentumok* közül a Fogvatartottakkal való bánásmódra vonatkozó standard minimum szabályok elnevezésű dokumentum, a jelenlegi elnevezéssel *Nelson Mandela-szabályok*³⁹ azért érdemel említést, mert az európai instrumentumokhoz ha-

³⁷ 7th General Report of the CPT. [CPT/Inf (97) 10].

³⁸ 26th General Report of the CPT. [CPT/Inf (17) 5]; 31. p.

³⁹ United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), Rule 13.

sonlóan rögzíti a légköbméterre, valamint a minimális alapterületre vonatkozó előírások betartását a fogvatartás során.

Ugyancsak nem lehet figyelmen kívül hagyni e témához kapcsolódóan az ENSZ 1986-ban elfogadott ún. *Tokyo-i Szabályait*,⁴⁰ amelynek alapvető célkitűzése a szabadságvesztés alkalmazásának visszaszorítása. A szabályanyag többek között kimondja, hogy a szabadságelvonásra végső eszközként kell tekinteni. Emellett szorgalmazza a személyi szabadság elvonásával nem járó szankciók alkalmazását olyan módon, hogy az államoknak megfelelő egyensúly fenntartására kell törekedniük mind a bűnelkövető, mind pedig az áldozat jogainak, valamint a társadalom védelme és a bűncselekmények megelőzésének kötelezettsége között.

Végül a nemzetközi instrumentumok sorában megemlíthető az Emberi Jogok Amerikai-közi Bizottsága által 2008-ban elfogadott „*A személyi szabadságuktól az amerikai kontinensen megfosztott személyek védelmére vonatkozó alapelvek és legjobb gyakorlatok*” címet viselő dokumentum⁴¹, amely rögzíti, hogy az illetékes hatóságoknak kell meghatározniuk a személyi szabadságot elvonó fogvatartási helyek maximális kapacitását, mégpedig az életkörülményekre vonatkozó releváns nemzetközi standardok figyelembevételével. A dokumentum egyenesen azt deklarálja, hogy a maximális kapacitást meghaladó elhelyezést törvényileg tilalmazni kellene, illetve nyomatékosítja, hogy ha a túlszűfolttság az emberi jogok sérelmével jár együtt, az kimeríti a kínzás tilalmát.

V. A túlszűfolttság lehetséges hátteréről

Előljáróban fontos leszögezni, hogy a túlszűfolttság okait, hátterét kutatva egy nagyon összetett kérdéskörrel állunk szembe, amelyre országonként, sőt adott esetben adott országon belül is eltérő válaszok adhatók. *Hans-Joerg Albrecht* szerint⁴² például a túlszűfolttság jelensége összefüggésbe hozható az egy főre jutó GDP nagyságával, a társadalmi egyenlőtlenségekkel, a politikai rendszerrel, a korrupció mértékével, az erőszakkal, illetve az állam törékenységével. Meglátása szerint így a túlszűfolttság szorosan kapcsolódik a kormányzás és a büntető igazságszolgáltatási rendszer problémáihoz, valamint a gyenge gazdasághoz. Tanulmányában a szerző a gazdaság, a társadalom, a kormányzás és a büntető igazságszolgáltatás dimenziói mentén a túlszűfolttság eltérő fokozatainak csoportosítását adja: így egyrészt a túlszűfolttság alacsony szintjét a magas GDP-vel, a kismértékű erőszakkal és állami törékenységgel, a korrupció alacsony szintjével, valamint a politikai rendszer teljesítőképességével magyarázza. Az ennél némileg magasabb túlszűfolttságot az előzetes letartóztatások alacsony, illetve a szabadságvesztés-büntetések magas rátájával értelmezi. Végül a nagyfokú túlszűfolttságot a jelentős méreteket öltő erőszakhoz, az alacsony GDP-hez, a gyenge kormányzati struktúrák és politi-

⁴⁰ The United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (the Tokyo Rules), (resolution 45/110 of 14 December 1990).

⁴¹ Principles and Best Practices on the Protection of Persons Deprived of Liberty in the Americas (Approved by the Commission during its 131st regular period of sessions, held from March 3–14, 2008), <https://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/principles-best-practices-protection-persons-deprived-liberty-americas.pdf>

⁴² ALBRECHT 2012, 61. p.

kai rendszerek megnyilvánuló jeleihez kapcsolja. A szerző utal továbbá arra, hogy a túlszűfolttság jelensége a társadalmi problémák gyűjtőhelyeit jelentő nagyobb városoknál, az azokat „kiszolgáló” börtönöknél észlelhető.

Mindez azt is jelenti, hogy a túlszűfolttság visszaszorításához pontosan fel kell tárnai az oda vezető okokat és ennek ismeretében lehet hatékony programokat, politikát kialakítani. A lehetséges okok körét keresve a *magas fogvatartotti/bebörtönzési mutatók* emelendők ki, amelyek általánosságban fogalmazva a legtöbb országban túlszűfolttságot eredményeznek, azaz egyik lehetséges összetevőjét, háttérét adják a túlszűfolttságnak.⁴³ Az árnyalt megfogalmazás arra igyekszik rávilágítani, hogy a börtönnépesség nagy létszáma nem jelenti automatikusan, avagy feltétlenül a fogvatartó intézetek túlszűfolttságát. Elviekben ugyanis nem elképzelhetetlen, hogy a büntetés-végrehajtás a magas börtönpopuláció számára megfelelő számú és nagyságú, a fogvatartottak humánus elszállásolására alkalmas fogvatartási helyet képes biztosítani, azaz a börtönkörnyezet nem szenved a túltelítettségűtől, így a túlszűfolttságtól sem.

Ismeretesen a fogvatartotti populáció nagyságának kifejezésére szolgál és az egyes országok börtönnépességének jobb összehasonlíthatóságát teszi lehetővé az ún. *fogvatartotti/bebörtönzési ráta*, amely a 100.000 lakosra jutó fogvatartotti létszámot jeleníti meg. Ezen fogvatartotti ráta az egyes államok között igen változatos képet mutat, ami alapján alacsony (80 alatt), átlagos (100-ig), magas (100 és 150 közötti), kiemelkedően magas (150 és 200 között), illetve extrém (200 feletti) kategóriák különíthetők el egymástól.⁴⁴ Az ENSZ korábban már hivatkozott Kábítószer-ellenőrzési és Bünmegelőzési Hivatala szerint a magas (az előbbi felosztást követve 100 feletti, de nem kiemelkedően magas vagy extrém) fogvatartotti ráták sem jelentenek egyet azonban automatikusan a túlszűfolttsággal, ahogy egy alacsony bebörtönzési ráta sem jelenti feltétlenül a túlszűfolttság hiányát. Azokban az esetekben, amikor ez utóbbi helyzet áll fenn, azaz egy alacsony bebörtönzési ráta mégis túlszűfolttsággal párosul, a háttérben többek között a megfelelő férőhelyek vagy az infrastruktúra hiánya, a börtönök egyenetlen földrajzi eloszlása állhat.⁴⁵

Példaként hozható Szlovénia, ahol európai viszonylatban az egyik legalacsonyabb a fogvatartotti ráta,⁴⁶ ami főként annak köszönhető, hogy a szabadságvesztés átlagos tartama itt rövidebb, mint Európa többi részén.⁴⁷ Az alacsony fogvatartotti ráta ellenére elegendő férőhely hiányában a börtönnépesség elhelyezése problémaként jelentkezett/jelentkezik és túlszűfolttságot eredményez(ett). A fogvatartottak számának 2005 és

⁴³ Itt jegyeznénk meg, hogy az ímént hivatkozott Albrecht szerint a túlszűfolttság nem szignifikánsan kapcsolódik a fogvatartotti rátákhoz, sőt a nagyfokú túlszűfolttságot a szerző inkább alacsony bebörtönzési rátával jellemzi. U.o. 61. p.

⁴⁴ NAGY FERENC – JUHÁSZ ZSUZSANNA: *A fogvatartotti rátáról nemzetközi összehasonlításban*. Börtönügyi Szemle 2010/3. 6. p.

⁴⁵ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME 2013. 9. p.

⁴⁶ Meško és kollégáinak tanulmánya (MEŠKO ET AL.: *A concise overview of penology and penal practice in Slovenia: the unchanged capacity, new standards and prison overcrowding*. The Prison Journal, January 2011, 398-424. pp.) 2011-ben arról számolt be, hogy egyrészt a fogvatartotti létszám folyamatos növekedése 1996-ban vette kezdetét, másrészt, hogy 2009-ben a börtönnépesség létszáma 29%-kal haladta meg a hivatalos kapacitást. A legfrissebb 2017. szeptemberi adat szerint az ország bebörtönzési rátája 64, míg a telítettség mutatója 98,3% volt. <http://www.prisonstudies.org/country/slovenia>

⁴⁷ 2013-ban például a szabadságvesztés átlagos tartama Szlovéniában 5, míg a többi országban átlagosan 9.5 hónap volt. E témáról bővebben: AEBI 2016, 434. p.

2011 közötti emelkedését nem követte a férőhelyek bővítése, azok száma ugyanis relatíve stabil maradt, illetve a legjelentősebb bővítésre 2012-ben került sor, amikor a dobi központi börtön két új szárnyat, és ezzel további 187 férőhelyet kapott.⁴⁸ A helyzet jobb megértéséhez az is fontos adalék, hogy Szlovéniában a fogvatartó intézetek kapacitását a jogszabályi előírásként rögzített személyes élettér nagyságához mérten határozzák meg 1997 óta, ami egyszemélyes elhelyezés esetén minimum 9, míg együttes elhelyezés esetén legalább 7 m².⁴⁹ 2015-ben a legjelentősebb mértékben telített fogvatartó intézet a ljubljana volt 156%-kal, az átlagtelítettség pedig elérte a 117%-ot.⁵⁰

A börtönügyi szakirodalom mára már egyetért abban, hogy pusztán önmagukban a *bűnözési* trendek ezeket a bebörtönzési rátákat nem feltétlenül befolyásolják, vagyis a bűnözés szintjének emelkedése egyedül nem tehető felelőssé a magas fogvatartotti rátákért,⁵¹ még akkor sem, ha köztudott, hogy a szabadságelvonást a bűnözés következményeként, illetőleg gyakorta a bűnözés csökkentésére alkalmazzák. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a bűnözés irreleváns faktor lenne, csupán arról van szó, hogy az országok másképpen reagálnak a bűnözésre, illetve, hogy a bebörtönzés szintjét más faktorok is befolyásolhatják. Azaz a bebörtönzésre hatással lehetnek a már hivatkozott társadalmi, gazdasági, politikai struktúrák, de az adott ország történelme és a helyi körülmények is.⁵²

Hans-Joerg Albrecht úgy fogalmaz,⁵³ hogy a bűnözési ráták változása többnyire valóban nem alapozza meg a börtönnépesség növekedését és ezzel a túlzásúfoltságot, ugyanakkor rámutat arra, hogy bizonyos, (általá érzékenynek nevezett) bűncselekménycategóriák kifejezetten vonzzák a szabadságelvonó, és különösen a hosszú tartamú ítéleteket. Ezek a bűncselekmények, így például a kábítószerrel összefüggő deliktumok ilyenformán az elmúlt évtizedekben számos országban (például Németországban, Svédországban, Dániában) meghatározó szerepet töltek be a túlzásúfoltság kialakulásában, illetve elmélyülésében.

A legtöbb országban a magas bebörtönzési ráta legfőbb összetevője a *szabadságvesztés-büntetés*, amely annak ellenére az elsődlegesen alkalmazott büntetés, hogy az ENSZ, az Európa Tanács és más regionális szervezetek több ízben is nyomatékosan ki nyilvánították, hogy e jogkövetkezmény alkalmazását a legindokoltabb esetekre kellene visszaszorítani, amikor a társadalom védelme csak az elkövető elszigetelésével, bebörtönzésével biztosítható.

⁴⁸ AEBI 2016, 430–442. pp.

⁴⁹ 1997-et megelőzően nem volt a kapacitásra vonatkozó standard, hanem helyette az egyes intézetek befogadóképességét a fekvőhelyek száma alapján határozták meg. MEŠKO ET AL. 2011, 401.; 409. p.

⁵⁰ Prison Administration of the Republic of Slovenia, 2015. Hivatkozta: MEŠKO, GORAZD – FIELDS, CHUCK – HACIN, ROK: *An overview of penology and penal practice in Slovenia after 1991. September 2015*, http://www.balkan-criminology.eu/files/event/201509191/An_Overview_of_Penology_and_Penal_Practice_in_Slovenia_after_1991.pdf

⁵¹ Jól példázza ezt Finnország, ahol a bűnözési ráta adott időszakra vetített emelkedése ellenére a bebörtönzési ráta hanyatlása volt megfigyelhető. Erről bővebben LAPPI-SEPPALA, Tapio: *Causes of prison overcrowding*, Paper submitted to the Workshop on Strategies to Reduce Overcrowding in Correctional Facilities, Twelfth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, 2010. 51. p. A másik oldalról nézve az is elképzelhető, hogy egy alacsony bűnözési mutatókkal rendelkező országban magas a bebörtönzés.

⁵² NAGY – JUHÁSZ 2010, 11. p.

⁵³ ALBRECHT 2012, 25. p.

Úgy is fogalmazhatunk, hogy napjainkban a szabadságvesztés ismét reneszánszát éli. A börtönnépesség világszerte tapasztalható növekedése a szabadságvesztés fokozott alkalmazásának, a hosszabb tartamú ítéleteknek, a feltételes szabadon bocsátás szűkülő alkalmazásának, és az idő előtti szabadítás sok országban megfigyelhető megszorításainak következménye. Az európai országok egy részében egyre inkább teret hódít az a fel fogás, hogy a börtön, a szabadságvesztés alkalmazása vonzóbb, mint egyéb alternatívák. Ezen meggyőződés hátterében állhat például a bűnözéstől való félelem növekedése, a büntető igazságszolgáltatási rendszerbe vetett bizalom elvesztése.

Problémaforrásként könyvelhető el az is, hogy sok országban a belső jog nem dolgozta ki a szabadságvesztés alternatíváit,⁵⁴ illetve vannak ugyan alternatívák, csak azok nem kerülnek alkalmazásra. Utóbbira magyarázatként szolgálhat a hatékonyságba vetett bizalom, illetve a társadalmi támogatottság nélkülözése, továbbá a szükséges infrastruktúra, a megfelelő pénzügyi, személyi háttér hiánya is.⁵⁵

Ugyancsak meghatározó eleme a börtönök túlszűfoltóságának az *előzetes letartóztatás túlzó elrendelése*, ami alatt egyrészt az indokolatlanul gyakori alkalmazást, másrészt pedig a kényszerintézkedés elhúzódó tartamát kell érteni. Az indokolatlan alkalmazás hátterében sok esetben az áll, hogy a nemzetközi standardokkal ellentétben nem kivételes eszközként éleik vele,⁵⁶ illetve, hogy az előzetes letartóztatásnak nincs, vagy csak kevés alternatívája létezik a belső jogban. Amennyiben pedig alternatívaként az óvadék intézményét szabályozzák, annak anyagi terhét kevés fogvatartott tudja felvállalni.

Zárszóként leszögezhető, hogy a túlszűfoltóság összetett problémájának megoldása maga is igen összetett. Így a teljesség igénye nélkül hozzájárulhat a börtönnépesség visszaszorításához bizonyos bűncselekmények dekriminalizációja; a hosszú tartamú és az életfogytig tartó szabadságvesztés korlátozott kiszabása; a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás alternatíváinak alkalmazása; a megfelelő feltételes szabadon bocsátási politika, sőt végső soron az amnesztiák és a kegyelmi rendelkezések is, bár utóbbiak tartós megoldásként semmiképp sem könyvelhetők el.

⁵⁴ A szabadságvesztés alternatívái alatt a szabadságvesztést vissza/háttérbeszorító megoldásokat kell érteni, amelyek egyrészt az ún. első ajtós, másrészt az ún. hátsó ajtós stratégiákban öltenek testet. Az első ajtós módzatok a végrehajtási intézetekbe való bekerülés visszaszorítására irányulnak, így megtaláljuk itt többek között a dekriminalizáció gondolatát, a büntető útról való elterelést, a személyi szabadság, illetve a szabadságvesztés alkalmazásának korlátozását, valamint ezzel szoros kapcsolatban a személyi szabadság elvonásával nem járó büntetések és intézkedések hatékony érvényesítését. Ezen szemléletnek megfelelően a személyi szabadság elvonása csak azokban az esetekben indokolt, ha az elkövetett bűncselekmény társadalomra veszélyessége alapján az elkövető izolációja elkerülhetetlen. A hátsó ajtós stratégiák esetében a törekvés ugyanakkor arra irányul, hogy a fogvatartási periódus a lehető legrövidebb legyen. Ezt a célt szolgálják például a feltételes szabadon bocsátás különböző formái, az elektronikus felügyelet, a házi őrizet intézménye.

⁵⁵ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME 2013, 31–32. pp.

ZSUZSANNA JUHÁSZ

(OVER)CROWDING AND CORRECTIONS

(Summary)

Overcrowding as it is called is the most important reason for the failure of states to meet minimum standards of humanity. Overcrowding as a Europe-wide phenomenon arises as the most acute source of concern, and inevitably effects the image of law enforcement. This issue and its effects are rather divergent: namely, the lack of appropriate number of places is only one of the possible consequences. Overcrowding is accompanied by, for example, limited work and detainee programme opportunities, but it could also affect hygienic conditions, healthcare and nutrition. In addition, it could also have negative influence on the physical and mental state of detainees, it could generate tension and violence, moreover, as indicated by the 2nd and 11th General Report of European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), it could result in inhumane, degrading treatment.

The aim of this paper is to describe what we mean by overcrowding; how is overcrowding explained, how overcrowding is measured. The article attempts to reveal the reasons for overcrowding, and also indicates that the fight against the overcrowding of prisons presumes a comprehensive strategy, as the first step of which the reasons leading to overcrowding shall be analysed.

KARSAI KRISZTINA*

A Rend észtana – avagy recenzió Finszter Géza „Rendészettan” c. munkájáról

I. Alapvetések

2018-ban jelent meg *Finszter Géza* műve a Dialóg Campus gondozásában „Rendészettan” címmel, ami – bátran állítható – a hazai rendészettudomány legfontosabb kézikönyvének számít. Bár szerzője szándékai szerint tankönyvi funkcióval is ellátta, meggyőződésem szerint legfontosabb funkciója az, hogy a szakmai vezetők, a rendészetről gondolkodók és döntéshozók számára lényegében minden felmerülő kérdésre adekvát válasszal szolgáljon. Alkalmas rá ugyanis.

A rendészetről való gondolkodás – amíg van jogállam és demokrácia – örök és folyamatos, ezt a feladatot sem a paradigmaváltások, sem az új struktúrák, sem pedig az új szabályozások nem tudják elvégezté tenni, ezért óriási szükség van e gondolkodás tanának megalkotására. *Finszter Géza* nem tesz kevesebbet, mint ezt, létrehozza a „rend” észtanát, ami pedig nem más, mint annak leírása, hogy miként gondolkodjunk helyesen¹ a rendről (értelemszerűen rendészetről), ekként tartalmazza a „gondolkodástant”, ami az ismeretek kifejtését és rendezését foglalja megában, és az „ismetant”, ami pedig „azon eszméket és elveket fejtegeti, melyek alapjai minden ismeretünknek. E tan a gondolkodástantól különbözik, a gondolkodásban a szerzett ismereteket csak fejtegeti és rendezi, szóval a tudományt szerkeszti, az ismetan pedig azokat alapítja, azoknak ti. eredetét és igazságát határozza meg.”² A mű mind a gondolkodásban, mind az ismetan szempontjából egyedülálló és autonóm képet ad a társadalmi valóság ezen szegletéről, tudományos eredményeit a vizsgált tárgyról a saját – több évtizedes szakmai és tudományos – munkája, valamint a tudós kollégák releváns nézeteinek feldolgozásával alakítja ki. A mű ismetani részeiben a jogtudományok (különösen az alkotmányjog, a közigazgatási jog és tág értelemben vett büntetőjog), a kriminológia, a kriminalisztika, a szociológia, a szervezéstudomány, a közigazgatástan, az államelmélet, a jogtörténet, a közpolitika tudományos eredményeihez kapcsolja vizsgálati tárgyát és mutatja ki az

* intézetvezető egyetemi tanár, SZTE ÁJTK Büntügyi Tudományok Intézete

¹ CZUCZOR GERGELY – FOGARASI JÁNOS: *A magyar nyelv szótára*. Emich Gusztav Magyar Akadémiai Nyomdász. 1862. www.arcanum.hu

² KALAZAN CZ PURGSTALLER, JOSEF: *A bölcsészet elemei*. Magyar Királyi Egyetem. 1843. 87.p.

összefüggéseket, ekként képes arra, hogy rendkívüli komplexitásában is uralja a témakörét és arra is, hogy érthetővé tegye az olvasó számára a rendészet diszciplinárisan összetett mátrixát. A komplexitást a lineárisan építkező könyvírás nehezen tudja leképezni, ezért az ismétlések elkerülése szinte lehetetlen. A szerzőnek is élnie kell az ismétlés eszközével, így vannak témakörök, amelyek több fejezetben is előkerülnek, de tárgyalásuk mindig kicsit más megvilágítást kap, ezzel előnyt lehetett kovácsolni a komplexitás hátrányából.

Finszter célja hármas a művével: szeretne hozzájárulni a felsőfokú rendészeti szakemberképzéshez, segítséget kíván nyújtani azoknak, akik a rendészet kutatójává szeretnének válni, valamint értékválasztást szeretne közvetíteni az értelmiségi léthez. Ezen kívül még a „rendészetelmélet nyelvtankönyvének” is tekinti művét, amit felfoghatunk az előző célok előfeltételének: ha ugyanazt a nyelvet beszéljük, nincs félreértés az építőkövek jelentését illetően, így az oktatás, a tudomány és a szakmai munka aktorai képesek egy irányba hatóan tevékenykedni, és a szükségszerű felfogásbeli különbségeket csakis szakmai alapon kezelni. Éppen 15 éve jelent meg *Finszter* nagydoktori értekezése „A rendészet elmélete”³ címmel, az ott nyitva hagyott kérdéseket ebben a munkában megválaszolja, multidiszciplináris és multidimenzionális mátrixban⁴ értekezik a rendészetről. Akkor ezt írta: „A rendészeti tan művelése valószínűleg meg fogja változtatni a rendvédelem történetének feltárásában eddig követett módszereket. A leíró forráselemzések mellett, aminek a jelentőségét egyáltalán nem kívánjuk lebecsülni, megjelenhet a kritikai értékelés, ami arra keresi a választ, hogy a múltban milyen tényezők befolyásolták a rendészeti struktúrák és funkciók alakulását, melyek voltak a legitimációs források, hogyan alakult a külföldi minták átvétele és mivel magyarázhatóak a taktikában és a stratégiában mutatkozó állandó jegyek.”⁵ Azt is megadja már 2003-ban, hogy „a rendészet tana azoknak a tudományos módszerekkel feltárt fogalmaknak és törvényszerűségeknek a rendszerbe foglalt összessége, amelyek alkalmasak a rendészet működésének, szervezetének és jogi szabályozásának tanulmányozására és fejlesztésére. A rendészet tana a gyakorlati tapasztalatok, az empirikus tények szintetizálásával elméleti tudást és gyakorlati ajánlásokat kínál a rendészet társadalmi rendeltetésének és történelmi gyökereinek a feltárásához, a tevékenység kritikai elemzéséhez, a szervezet célszerű kialakításához, a rendészeti jog megalkotásához, a rendészeti reformok sikeres tervezéséhez és végrehajtásához.”⁶ 2003-ban felvillantotta a legfontosabb téziseket és kialakította a „gondolkodástant”, de a rendészet „ismetanát” a mostani műben adja közre. Bár szól arról, hogy a teljesség igénye nélkül írta művét, a könyv kifejezetten komprehenzív, azaz olyan hiányról, ami szükséges lenne a kimondott célok eléréséhez, a recenzens sem tud beszámolni.

Finszter tudományos kutatóként, egyetemi professzorként kiváló ismerője témájának, de ő valódi intraneus, a rendészet megújításának folyamatainak közepén találjuk őt lényegében a nyolcvanas évektől kezdődően a 2010-es évek elejéig – ez indokolja azt a hitet és belső meggyőződést is, ami ebben a művében is jellemzi mondanivalóját (és

³ FINSZTER GÉZA: *A rendészet elmélete*. hvg-orac. 2003.

⁴ Ezt a felfogás nem azonos a multidimenzionális rendészet vezetési mátrixával, amit Piros Attila dolgozott ki. Lásd PIROS ATTILA: *Gondolatok a vezetésről, a parancsnoki munkáról*. Magyar Rendészet 2017/4. 177–191. p.

⁵ FINSZTER GÉZA: *A rendészet elmélete*. kjk-kerszöv. 2003. 14. p.

⁶ FINSZTER GÉZA: *A rendészet elmélete*. kjk-kerszöv. 2003. 22. p.

stílusát is). Azért is különösen elismerésre méltó ez, mert éppen intráneussága miatt akár el is veszíthette volna hitét a rendészet megújításának kevésbé sikerült mivolta okán, s bár művében az is kirajzolódik, hogy elégedetlen a „dolgok állásával”, továbbra is hajlandó minden eszközzel szorgalmazni a helyes útra találást és az annak el nem hagyását.

Nagyon fontos ismérve – mindemellett – *Finszter* munkásságának és ennek a könyvnek is az a szakmai alázat, ahogy a rendkívüli diszciplináris és szakmai műveltségbeli tudását alárendeli a célnak, hogy tisztán és objektíven, ekként mindenki számára hitelesen írjon e témáról, amelynek „sűrű erdejében” mind a politikai színezetű eltolódás, mind az ideológiai részrehajlás réme is leselkedik az egyszeri kutatóra. *Finszter* bizonyítékon alapuló (evidence-based), tisztán professzionális megközelítése nagy kincs – örülhetünk, hogy e mű megszületett.

II. Tudományos mű vagy tankönyv?

A mű célkitűzéseit tekintve tudományos mű ÉS tankönyv is egyben. A szándék érthető és üdvözlendő, nézzük, hogy sikerül-e ez a szerzőnek.

A könyv *Finszter* tudományos eredményeit tartalmazza, amelyeket a következő kutatási kérdések megválaszolásával ér el: „Miként őrizheti meg a rendészet eredményességét olyankor, amikor egyes eljárásait részletes és szigorú szabályok fogják közre, és a garanciális elemek olykor egyenesen korlátozzák a hatóságok intézkedési szabadságát? Hogyan maradhat a törvényesség sáncai között a rendészeti beavatkozás akkor, amikor a hatóság egy általános felhatalmazás alapján, különösebb formakényszer nélkül, széles diszkrecionális mérlegeléssel, a legitim erőszak monopóliumát gyakorolva léphet fel. Létrehozható-e ez a harmónia, avagy a rendészet a jogállamnak az a része, amelyen nem mindig lehet számon kérni a jogállami értékeket?” (17. o.) A kérdésekre *Finszter* megadja a választ művében, igaz, helyenként nem egészen elégedett a fejlődés állapotával vagy éppen irányával, de ez a mű tudományos jellegét nem csorbitja. Ebben a recenzióban eredményeinek egy részét kiemelem azért, hogy kedvet csináljak a mű elolvasásához, de értelemszerűen minden nívó nem lehet tárgya egy recenzióknak – hiszen akkor ki olvasná az eredeti művet. *Finszter* sem teljes megnyugvással zárja a válaszait: „a rendészet modernizációja a polgári centrum országokban egészen a 21. század hajnaláig az alkotmányos demokráciák értékeinek megőrzése mellett történt. A helyzet azonban gyökeresen más képet mutat az új évezred nyitányán.” (459. o.)

A kötetet tankönyvként is fel kellene fogni a szerző szándéka szerint. Jómagam meglehetősen szigorú elvárásokat támasztok egy *tankönyv* felé: annak a tartalma legyen természetesen a tudományos kutatások által alátámasztva, mi több, tartalmazza az adott tudományág legfrissebb metszetét, de mindezt didaktikailag átgondolt módon tegye, a célcsoportot – bármennyire is kíváncsi és örömteli lenne – ne tudományos kutatóknak tekintse, hanem olyan, a témában kevésbé járatos személyeknek, akik meg akarják érteni az adott diszciplinát. A jelen mű tankönyv mivoltát az is erősíti, hogy tipikusan nem lábjegyzetekkel dolgozik, hanem szövegben elhelyezett idézésekkel, amelyekkel amúgy is nagyon szűkmarkú (helyesen, egyébként, ha tankönyvet készít), mivel majd a rendkívül gazdag szakirodalom igazítja el az olvasót és a tanulót a további olvasmányok irányába.

Tananyagra jellemzők az ellenőrző kérdések és az összefoglalások a fejezetek végén, azonban – véleményem szerint – ezek kimunkálása kevésbé mutatja azt az alaposágot, amit az egész mű, így ezeket a mű testidegen részeinek tekintem a következő okokból. Az összefoglalások – számomra – nem koncentrálnak a megelőző fejezetek lényegi mondanivalóját, a kérdéseknek pedig a módszertani célja nem világos. Vagyis másképp fogalmazva – a módszertani célok keverednek, ekként nem feltétlenül segítik elő a tanulást. Vannak kérdések, amelyek a megszerzett tudás önellenőrzésének az eszközeinek tűnnek, de számuk nagyon kevés, és a megelőző fejezet nagyon kis részére irányulnak, ekként például a vizsgafelkészülést nem segítik, sőt, esetleg félre is vezethetik a hallgatót a megtanulandókat illetően. Vannak olyan kérdések is, amelyek, biztos vagyok benne, továbbgondolási cézzal kerültek bele, mivel a szövegből elsőre nem kiolvasható összefüggésekre kérdeznek rá, ami szintén jó didaktikai cél, csak éppen nem különülnek el ezek az önellenőrző kérdésektől, így bizonytalanságot keltenek a tananyag határait illetően. Vannak továbbá olyan kérdések is, amelyek viszont a megelőző fejezet valamely „apró” tudáselemére kérdeznek rá, s ezt úgy, hogy az önellenőrzés nem kap teljeskörű kérdéssort, megintcsak félrevezető hatást kelt a lényegi tudás (esetleg a vizsgakövetelményeket) illetően.

III. A mű maga

A Rendészettan c. munka lényegében 10 érdemi fejezetben, összesen 495 oldalon foglalkozik a rendészet legkülönbözőbb kérdéseivel. A fejezetek egymásutánisága is jól koncipiált logikai ívet követ. A szerző kevés lábjegyzetet használ, a szövegen belüli idézés módszerével él. A lábjegyzetelés mintázatát a recenzensnek nem sikerült beazonosítania, sem a források hasonlósága, sem azok fontossága, sem a lábjegyzetek konkrét funkciója nem mutat szabályszerűséget. A kötet oldalképe szokásos olvashatóságot nyújt, amennyiben tudományos szakkönyvként tekintünk rá, azonban, ha tankönyvként, akkor azért a sorsűrűség inkább zavaró (a szövegkihúzó szélessége másfél sort ugyanis lefog, amit az egyetemisták nem nagyon szeretnek).

A kötet a Dialóg Campus kiadónál jelent meg, a Studia universitatis communia sorozat tagjaként (sorozatszerkesztő: *Hautzinger Zoltán*), a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében, lektora *Korinek László* akadémikus. A könyv szép kivitelben jelent meg, alighanem a keménykötést is elbírt volna. Rendkívül fontosnak tartom, hogy a kötet letölthető pdf-ben a kiadó (és az NKE) honlapjáról – a fenti számú operatív programban elkészült közlemények teljes mértékben nyílt hozzáférésűek, ekként nem korlátozható a terjesztésük sem, így bizonyosan sokkal több emberhez és érdeklődőhöz fog eljutni a munka és remélhetőleg annak üzenete is.

Ebben a recenzióban – megköszönve a terjedelmi korlátok adta lehetőségeket – minden fejezetről külön fogok szólni, mert célom az is, hogy az olvasóközönség – elsősorban jogászok – már a recenzió elolvasásával képet kapjanak *Finszter Géza* munkásságáról, valamint azt is remélem, hogy ezek a lektúrok kedvet csinálnak a mű elolvasásához.

1. A rendészet fogalma (I. fejezet)

Ebben a fejezetben a rend és a biztonság gyakorlatához és elméletéhez egyaránt használható fogalmak szótárát állítja össze a szerző, törekvése elengedhetetlen a munkájához, hiszen ez szükséges a „nyelvtankönyvi” funkció biztosításához, és ahhoz, hogy pontosan értsük, miről is fog szólni a kötet. „A rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítása. (...) E rendeltetését a rendészeti igazgatás négy funkción keresztül valósítja meg: a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyek megelőzésével (jelenlét, őrködő funkció); hatósági jogalkalmazással (igazgatásrendészeti funkció); a jogsértő támadások legitim fizikai erőszakkal történő visszaverésével (karhatalmi funkció), valamint az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez szükséges előkészítő eljárással, a felderítéssel és a nyomozással (bűnüldöző funkció)”. (35. o.) Fontosnak tartom ehelyütt is kiemelni, hogy a rendészetfogalom két paradigmában eltérő tartalommal érvényesül: „a normatív rendészetfogalom elválasztása különösen plasztikusan jelenik meg a rendészeti szervek bűnözést akadályozó, bűnmegelőző, titkos információgyűjtő és bűnüldözési feladatainak tanulmányozásánál. Az elméleti rendészetfogalom mindezeket együtt kezeli, szintézisbe foglalja (innen a rendészet kettős természetéről szóló tanítás már *Concha Győzőnél*). A normatív fogalom viszont az érintett területeket élesen elválasztja egymástól, ami a jogi szabályozás természetéből következik.” (37. o.)⁷

2. Közrend, közbiztonság, jogbiztonság (II. fejezet)

A rendészet társadalmi rendeltetésének alapvető kérdéseit taglalja Finszter ebben a fejezetben. Olyan koncepciókkal foglalkozik a szerző, amelyek a modern jogállamok működésének alapvető jellemzői és amelyek egyben közvetlen szerves kapcsolatban állnak a rendészetről vallott felfogásokkal is, a közrend – közbiztonság – jogbiztonság fogalmak meghatározása egyben a rendészeti stratégiáknak (lásd önálló fejezetben), a rendészeti munkának (lásd rendészeti aktustan és igazgatás) az elvi és elméleti keretrendszerét kijelöli. A fejezetben a biztonság kérdésköréhez mély elemzést olvashatunk a kockázattan és biztonságpolitika összefüggéseiről is.

A *közrend* fogalmát érintően kimondja, hogy annak „jogtudományi fogalma vitatott. Ezeknek a polémiáknak a joguralom szempontjából az ad jelentőséget, hogy amennyiben a közrend tágabb fogalmát fogadjuk el (a jogrenden kívül az erkölcsi rendet is beleértjük), akkor ez a rendészeti igazgatás számára lényegesen szélesebb felhatalmazást jelent ahhoz a felfogáshoz képest, amely szerint a közrend alá kizárólag a közjog által szabályozott rend sorolható. A *közbiztonság* normatív fogalma tartalmazza egyfelől a közjogban meghatározott államcél, amelynek megvalósítása állami feladat, másfelől a jog által elismert társadalmi értékeket, amelyek megvédelmezéséhez indokolt lehet az alapvető emberi jogok törvényben meghatározott korlátozása is. A közbiztonság materiális fogalma azonos mindazokkal a társadalmi viszonyokkal, amelyek igénylik azt a biztonságot, ami a mindennapi értékteremtő munka feltétele, ami a hétköznapi életben

⁷ CONCHA GYÖZÖ: *A rendőrség természete és állása a szabad államban. Értekezések a társadalomtudományok köréből*. MTA. Budapest, 1901.

ténylegesen létezik és élményszerűen átélhető, vagy hiánya megszenvedhető. Van a közbiztonság sérelmének egy olyan területe is, amit ugyancsak vertikálisnak nevezhetünk, amikor a közbiztonságot a közhatalom jogsértő cselekedetei veszélyeztetik. Ebben az összefüggésben azonban a közbiztonság már nem államcél, hanem alanyi jog, amelyet az államnak garantálnia kell, akár a saját hatóságainak az elmarasztalásával is.” (100. o.). A *jogbiztonság* pedig kifejezi azt az állapotot, amelyben az egyéni jogok védelmezettek másokkal és az állami önkénnyel szemben.

Jómagam szokatlannak tartom, hogy a „*jogi tárgy*” kifejezést a rendészeti jog körében használja a szerző, kimondva, hogy a közrend a rendészeti igazgatás jogi tárgya (54. o.)⁸, mivel ezt a kifejezést mind magyar nyelven, mind idegen nyelven is (különösen németül *Rechtsgut*) lényegében csak a büntetőjogi dogmatika használja és látja el megfelelően értelmezhető funkcióval és tartalmi jegyekkel – igaz, érteni vélem a törekvést, merthogy ekként a rendészeti jog absztrakt célja kerül megfogalmazásra.

3. Közigazgatás – rendészeti igazgatás (III. fejezet)

Ebben a fejezetben *Finszter* elhelyezi a rendészetet a közigazgatás teljes keretrendszerében, ehhez először meghatározza a közigazgatás alapvető jellemzőit és igazgatáselméleti megközelítést alkalmazva kimutatja, hogy miért tekinthető a rendészeti igazgatás a közigazgatás részének. Ezt követően a *rendészeti aktustant* azonosítja be a közigazgatási tevékenység halmazában, itt már a jogszabályi keretek felvázolása is megtörténik. A szakirodalomban sokáig alapvető ellentét uralkodott két tábor között atekintetben, hogy szükség van-e, és ha igen, milyen mélységben a rendészeti aktusok jogi szabályozására. Egyet lehet érteni *Finszterrel*, aki szerint „a rendészeti aktustan kidolgozása azért fontos, mert a rendészeti hatóságoknak vannak olyan reálcselekményei, amelyek nem nyernek ugyan határozati formát, mégis joghatást váltanak ki, és változást hoznak a rendészeti intézkedéssel érintett személy jogi helyzetében, ezért aktusnak minősülnek. A rendészeti hatósági aktusok legjellemzőbb formája a rendészeti fizikai kényszer, ami az állami kényszer legdrasztikusabb formája. (...) A legitim fizikai erőszakmonopólium alkalmazása során tehát a rendőrhatalóság és az intézkedéssel érintett ügyfél között közigazgatási hatósági jogviszony jön létre, ami megváltoztatja az érintett jogi helyzetét. A beavatkozás nem a jogon kívül történik, nem a szabad belátás terepe, nem maradhat jogorvoslat nélkül, amelynek természetesen lehet olyan eredménye is, amely megerősíti a rendőri intézkedés jogszerűségét. (...) A veszélyek időbeli elválasztása, a veszély előtti, a veszély alatti és a veszélyt követő rendészeti feladatok szabályozási szükséglete és lehetősége a következő megoldásokat kínálja: a megelőzés inkább társadalmi, mint jogi eszközöket igényel (veszély előtti állapot); a még le nem küzdött jogsértő magatartások megtörése, megszakítása inkább felhatalmazó jogi normát kíván (veszély alatti állapot), és a múltban elkövetett jogsértések az állami büntetőigény igazságszolgáltatás útján történő érvényesítését követelik (veszély utáni állapot), ami nem nélkülözheti a részletes közjogi szabályozást.” (123, 125. o.) Ez azt is jelenti *Finszter* felfogásában, hogy

⁸ Valójában csak 2008-tól, korábban a közbiztonság bírt ilyen tulajdonsággal.

a rendészet tudománya a szintézist követi, ekként az előzőekben bemutatott három, eltérő küszöbértékű szabályozás *mindegyike* a rendészeti szabályozás része.

A fejezetben a társadalmi kontrollt érintő kriminológiai elméletek összefoglalását is elvégzi *Finszter*, valamint ezt meghaladóan jog- és erkölcselméleti szempontokat is értékesítve – különösen és *Bibó István* szabadság/kényszer koncepcióját mátrixba foglalja – kimondja, hogy *a társadalom pozitív kontrollmechanizmusa* mindaz az egyéni, illetve közösségi tevékenység, amely anyagi és szellemi értékeket állít elő, és amelynek működtetéséhez objektív és szubjektív szabadságra, teljesítményének javításához e szabadságok növelésére van szükség (133. o.). Ehhez képest a *társadalom negatív kontrollmechanismusába* tartozik minden egyén vagy közösség által gyakorolt kényszer, amely anyagi és szellemi értékeket védelmez az ezeket veszélyeztető emberi magatartásokkal szemben. A kényszerhez jogi, erkölcsi vagy hierarchikus hatalom szükséges, de a veszélyelhárítás önmagában a hatalom növelésével nem lesz hatékonyabb. A veszély nagyságától és természetétől függően, annak elhárításához a kényszer alkalmazásának anyagi, technikai és intellektuális profizmusára lehet szükség. (135. o.). Ezt kiegészítve a bűnözés kontrolljáról is szót ejt. Mindezek alapján be tudja sorolni a negatív kontrollmechanizmusba a rendészetet, ami fontos lépés a további jellemzők feltárása érdekében.

4. A rendészet személyzete (IV. fejezet)

A IV. fejezetben a szerző szándéka szerint képet kapunk a szolgálatról, a szakmai hozzáértésről és a hivatáserkölcsekről. Ebben a körben elsősorban és markánsan a rendőrséggel és annak személyi állományával foglalkozik, és őszintén feltárja e problémakör mind a mai napig meghatározó jellemzőit. „Hosszú ideig úgy látszott, hogy a rendőrségnek nemcsak elmélete, de története sincs. Elmélete azért nem lehetett, mert a rendőri beavatkozás a pillanatra reagáló cselekvések világa, ahol sem az nem prognosztizálható, hogy mikor kell intézkedni, sem az, hogy miként. Amennyiben pedig a rendészeti igazgatásban hiába keressük a hatósági akciókat meghatározó törvényszerűségeket, akkor nincs valóságos kutatási tárgy, nincs olyan kérdés, amelyre a válasz a tudományok kompetenciájába tartozna. Az olyan rendészeti válaszreakció, amelyben nem ismerhető fel szabályszerűség, az nem is foglalható hipotetikus normába. (...) Az utóbbi ötven esztendő polgári demokratikus fejlődésében az alkotmányosság eszméje meghódította a közigazgatást. A jog uralma a közigazgatási anyagi és eljárási jog megteremtésével vált teljessé. A hatósági eljárásokban általánossá tett bírósági út a polgár számára hatáson jogvédelmet kínál. A participáció elve a korábban zárt hivatalok civil ellenőrzése előtt nyitották meg az utat. A szubszidiaritás lehetővé tette, hogy egy sor korábban hatósági kényszerrel megvalósított igazgatási feladatot társadalmassítsanak, ahol pedig a hatósági jogkör nélkülözhetetlen, ott növeljék az önkormányzati hatásköröket a központi közigazgatás rovására. Szervezési vezérelv lett a centralizáció és decentralizáció helyes arányainak folyamatos kialakítása. A költségtakarékos igazgatás követelménye arra készítette az állami szervek fenntartóit, hogy vegyenek át mind több minőségbiztosítási és teljesítményértékelési technikát a vállalkozások világából. Az informatikai forradalom, a számítógépes, automatizált nyilvántartási rendszerek gyorsabbá és megalapozottabbá tehetik a hivatali ügyintézését. Az alkotmányos országok nyilvánosságot biztosító

intézményei azonban rendre számonkérték a törvénysértéseket. *A rendőrség elmélete* az előbbieken felsorolt nehézségek ellenére mégis *megszületett*, mégpedig mint a poszt-modern korszak társadalomtudományának a teljesítménye. Az alkotmányos demokrácia nem tűrheti, hogy az egyik közigazgatási ágazat elutasítsa a jog uralmát, és ne tegye magát átláthatóvá a civil társadalom számára. A megismerhetőséghez hozzájárult az összehasonlíthatóság, amit viszont a nemzetközi rendőrségi együttműködés tett szükségessé. A költséges és törvénysértő módon működő rendészet nem védelmezhetette magát a titkok leplével, ellenkezőleg, a fejlett demokráciákban a bírálatok keresztútjében találta magát. Fel kellett adni a konzervativizmust is, minthogy a kritikai vizsgálatok és az egyre keményebb civil kontrollok olyan működési hibákat tártak fel, amelyeket kijavítani csak átfogó reformok segítségével lehetett. Minden változás arra irányult, hogy a rendőrség egyszerre legyen hatékony és törvényes.” (162-163. o.) *Finszter helyzetrajza* a korábbi államszocialista országokra, így Magyarországra is csak a rendszerváltást követő időszakról kezdődően alkalmazandó, és tudjuk, hogy ez a folyamat el is indult – az elmúlt harminc év fejlődése is bizonyosan ezen elemekből építkezik, de a nyilvánvaló megtorpanás nem hallgatható el. *Finszter* ebben a tekintetben visszafogott, bizonyos reformok elmaradását, esetleg egyes területek visszarendeződését megemlíti, de a kudarcok megítélésénél objektív megközelítést alkalmaz. A 2018 ősszel benyújtott, (főleg a nem hivatásos) személyi állományt jelentősen érintő törvénymódosítási csomagot *Finszter* nem vehette be vizsgálatának hatókörébe, s remélem, hogy a szerző legközelebbi szakcikke majd megemlékezik elemző módon ezen aktuális fejleményről, de úgy vélem, hogy a fejlesztés kétarcú: vannak benne a „finszteri szemlélet” szerint kifejezetten üdvözlendő elemek, míg bizonyos részeit – véleményem szerint – a szerző maga is kritikával illetne. Egy biztos azonban, jelen éstanra és persze a forgatására most van a leginkább szükség.

Nagyon értékesnek tartom a rendőrségi, illetve tágabban a *rendészeti munka etikájával* foglalkozó részt, itt *Finszter* a rendőrség munkájában részt vevő egyénekben rejlő, a rendészet minőségét, hatékonyságát, elfogadottságát és megbecsülését előidéző vagy ezeket csorbitó tényezőket absztrahálja a szervezéstudomány, az etika és a menedzsment szakmai kategóriáiba. Módszerében kirajzolódik a különböző típusú szolgálatok mély ismerete, így az etikai elvárásokat külön-külön megfogalmazza a közbiztonsági szolgálat, a karhatalmi szolgálat és a bünyügyi szolgálat vonatkozásában. Meg kell említenem azonban, hogy a fejezetben elhelyezett, a teljesítményértékelésről szóló rész ezt az okos analitikát kicsit megtöri, leginkább azért, mert nem párosul szerzői értékeléssel, de az igazsághoz persze az is hozzátartozik, hogy más fejezetben azért olvashatunk teljesítményértékeléssel kapcsolatos „finszteri elemzést”, így legfeljebb csak a szerkezet lehet a kritika tárgya, nem a tartalom.

5. A rendészeti közhatalom forrásai (V. fejezet)

Ebben a fejezetben *Finszter* azt vizsgálja, hogy miként képes az állam megfelelni a közrendért és a közbiztonságért viselt kötelezettségeinek. Ehhez szükséges megalapozni elvi szinten a tevékenységre felhatalmazást adó közhatalom forrásait, és kimutatni a rendészeti közhatalom legitimációjának építőköveit. Véleményem szerint nagyon fontos

feladatot végez el *Finszter* (szintézise nem csupán mechanikus összefoglalás, hanem értő elemzés is), emiatt e közhatalom forrásait ehelyütt is megemlítem (202-204. o.).

A rendészeti közhatalom forrása a *jogi felhatalmazás*, a rendészet a felhatalmazást a nemzetállam közjogából kapja, és ennyiben a rendőrség léte a szuverenitás egyik attribútuma. Minden rendőr viseli egyenruháján az állami szimbólumokat (ezeket ebben a formában csak ő hordozhatja), és a kiképzése idején is azt tudatosítják benne, hogy az utcasarkon is országa jogrendjét képviseli. Ez az összefüggés nem is szorul további magyarázatra ott, ahol centralizált államrendőrségi modell működik. A rendészeti hatalom második forrása a *közösség közbiztonság iránti szükséglete*. A modern közigazgatás felfogható úgy is, mint a társadalom mindazon igényeinek kielégítése a közhatalom által, amelyeket az egyes ember, de még civil összefogásaik sem képesek a maguk számára biztosítani hatósági eszközök hiányában. A rendészeti hatalom harmadik forrása a *szakmai hozzáértés*, a rendőri mesterségben szerzett készségek és jártasságok. A rendőrségi szakembert két dolog különbözteti meg a laikustól: a veszélyek felismerésének képessége és az elhárításhoz szükséges legitim erőszak technológiájának birtoklása. Nem minden veszély alkalmas arra, hogy rendőri eszközökkel kezelhető legyen. Mint-hogy a legitim erőszak egyedül az emberi magatartások alakítására képes, ezért a rendőr kompetenciájába kizárólag e magatartások tartozhatnak. *Finszter* továbbá síkra száll amellett, hogy nem válhat ki hatósági fellépést a jogszerű cselekmény, így a rendészeti ügyet keletkeztető veszélyforrásnak mindig jogellenesnek kell lennie. Fontos megállapítást tesz, amikor kimondja, hogy a rendészeti hatalom jogi, közösségi és szakmai forrásainak elválasztása nem csupán elméleti megfontolásokból értelmes dolog. Fontos, hogy ezek *harmonikusan* kapcsolódjanak egymáshoz. A jogi felhatalmazás normába öntéséhez fel kell tární a társadalmi szükségletet, a jog feladata a közösségre veszélyt jelentő magatartások jogellenessé nyilvánítása, mert ez teremti meg a rendészeti beavatkozás törvényes alapját. Jogalkotási kompetencia a rendészeti szervezet létesítése és hatáskörének meghatározása, továbbá azon kritériumok megállapítása, amelyek biztosítják a rendészet személyzetének szakmai felkészültségét. Ennek alapján bontja ki a szerző, hogy miként fog ez a harmonikus rendszer a rendészeti munkában visszaköszönni: „a rendészeti funkciók közül a legáltalánosabb és leghatásosabb a jelenlét. A jelenletre a közterület rendjét és biztonságát fenyegető veszélyek miatt van szükség. A közbiztonsági rendészet két alapfunkció ötvözete. A veszélyelhárítás első mozzanata a jelenlét (örökös), ami nélkülözhetetlen a fenyegetés kellő időben történő felismeréséhez és ahhoz, hogy a veszélyből ne legyen sérelmi állapot. Ha ez nem jár eredménnyel, következik a második mozzanat, a kibontakozó jogellenes cselekmények legitim erőszakkal való megfékezése.” (249. o.)

Véleményem szerint ez a fejezet nem visel megfelelő és „beszédese” címet, mivel ugyanebben a fejezetben kapott elhelyezést a rendészeti igazgatás materiális tevékenységeinek bemutató és elemző leírása – ezek messzire elvezetnek a címtől, mi több, kapcsolódásuk a legitimációs kérdésekhez csupán közvetett és általános. Ráadásul a fejezet súlypontja is érezhetően ezen a részen van. Mindenesetre *Finszter* alapos vizsgálatot végez a *legitim erőszak* alkalmazásának kérdésében, és kimutatja, hogy a legitim fizikai erőszak eszközjellegű, legfeljebb szükséges, minimális, arányos, reaktív és professzionális. Ezek a jellemzők szorosan korrelálnak a legitimációs forrásokkal (és azok korlátaival). Ezen túlmenően pedig a fejezetben további fontos feladatot végez el a szerző,

amikor pengeéles fejtegetéssel leválasztja a *bűnüldözési* feladatokat az egyéb célú felde-
ritésről, ekként kimutatva a rendészeti tevékenységen belül az alapvető különbségeket,
amelyek az igazságszolgáltatás előkészítését célzó aktusokra jellemzők.

6. A rendészeti rendszer (VI. fejezet)

Ebben a fejezetben megismerjük azt a bonyolult szervezeti hálózatot, ami egy modern
államban a társadalom védelmén munkálkodik, írja *Finszter*. Nem is túloz. „A modern
polgári jogállamban *közbiztonsági rendszeren* mindazon jogszabályok, állami szervek,
társadalmi szervezetek és vállalkozások, továbbá feladatok és funkciók összességét
értjük, amely rendeltetése a társadalom egészének, a közösségeknek és az egyeseknek a
védelme a jogellenes emberi magatartásokkal szemben. Az előbbieknél megfelelően a
közbiztonsági rendszer maga is alrendszerekből tevődik össze, amelyeket rendszertípu-
soknak hívunk. Legalább három alrendszert, mint rendszertípust érdemes megkülönböz-
tetni: a rendészeti rendszert, a magánbiztonsági rendszert és a civil önvédelmi rendszert.
A *rendészeti rendszer* a közbiztonsági rendszer azon típusa (alrendszere), amely része a
közigazgatásnak, és amelynek társadalmi rendeltetése – a legitim fizikai erőszak mono-
póliumának birtokában – a közbiztonság, a közrend, a nemzetbiztonság és az államhatár
megóvása érdekében a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek megelő-
zése, elhárítása, avagy csökkentése; továbbá a büntető igazságszolgáltatás előkészítése,
a megsértett jogrend helyreállítása. (...) Ha a szolgáltatást a magánszféra, a biztonsági
vállalkozás adja, akkor annak tartalmát a magánjog által szabályozott tág keretek között
a szerződés tölti ki, jellemzője a forma szabadsága és az egyenrangú felek mellérendelt-
sége. A *magánbiztonság* rendelkezésére álló védekező eszközök forrása a tulajdonost
megillető birtokvédelem eszköztára.” (294., 295. o.) A *civil önvédelmi rendszer* „azt
igazolja, hogy összefogással jelentősen javulhat az egyének és a közösségek önvédelmi
készsége, a civil társadalom hozzájárulása nélkülözhetetlen a közrend fenntartásában és
a közbiztonság megóvásában. A polgárőrségek önként vállalt társadalmi feladatként,
társadalmi munkában járulnak hozzá az egyéni és a kollektív önvédelemhez, az épített
és a természeti környezet megóvásához.” (287. o.)

Ennek megfelelően a fenti fogalomkör egyes elemeit definiálja és elemzi a szerző,
és a rendszertípusokon belül bemutatja a különböző szerveket, szervezeteket és hatósá-
gokat; vizsgálja az önkormányzati rendőrség hazai lehetőségeit és foglalkozik a magán-
biztonságra települő biztonság-iparral, valamint civil szerveződésekkel (polgárőrség).

7. Rendészeti stratégiák (VII. fejezet)

A VII. fejezetben *Finszter* áttekinti a rendészet fejlesztésének célkitűzéseit és azok
megvalósításának feltételeit. Ehhez először saját definíciót kell adnia, ami nem is marad
el: „a rendészeti stratégia azoknak a *rendészeti misszióra és rendészeti értékekre* alapí-
tott céloknak, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi, politikai, szervezeti,
személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-költségvetési feltételeknek a tervezése, amelyek a
közbiztonság erősítését, a közrend fenntartását és a rendészeti igazgatást teljesítő rend-

védelmi szervek fejlesztését teszik lehetővé. *Rendészeti misszió* a közbiztonság és a közrend fenntartása. *Rendészeti értékek* az eredményesség, a hatékonyság és a törvényesség.” (302. o.) Ebben az elméleti keretben mutatja be az eddigi (rendszer váltást követő) kormányzati stratégiák főbb elemeit és kritikai analízist is végez, amelynek eredményeképpen kirajzolódik a vegyes kép: maga a szerző sem teljesen elégedett, igaz, bizonyos lépéseket ő is pozitívnak értékeli.

Jelentős terjedelmet szentel *Finszter* ehelyütt a kriminálpolitika szerepének, kimutatva azt, hogy egyébként a bűncselekmények elleni fellépés, a bűnözés társadalmi kontrollja több szempontból – értelemszerűen és szükségképpen – a rendészettel átfedésben van, tehát sem a rendészettan gondolkodástana, sem az ismetana nem feledkezhet meg erről. Így a kriminálpolitika együtthatását vizsgálja a bűnüldözésre, a prevenciós stratégiákra és a közbiztonsági stratégiára vetítve. Míg *Finszter* a kriminálpolitika részének tekinti a büntető igazságszolgáltatásban résztvevők (nyomozó hatóság, ügyészség, bíróság) tevékenységét (312., 316.), jómagam is azok közé tartozom – szemben *Finszter* e műben képviselt álláspontjával –, akik e fentiek tevékenységét nem tartják a kriminálpolitika részének.

Amennyiben az a kérdés, hogy a bűnözés kontrollja *miként valósul meg* egy adott országban („*Sein*”), azaz azt kell leírni, hogy miként lép fel az állam a társadalom védelmében a bűnözés ellen, akkor az igazságszolgáltatás dinamikus elemeinek vizsgálatát is ide kell vonni (nyomozási eredmények, vádemelési gyakorlat, ítélkezési gyakorlat). Amikor azonban az a kérdés, hogy *miként alakítja* az állam a bűnözés kontrollját (ami maga a kriminálpolitika; „*Sollen*”), akkor viszont hiba lenne a büntető igazságszolgáltatást, különösen a bíróságot ennek részévé tenni. A bíróságot ugyanis valamely ítélkezési gyakorlat kialakításánál a bűnözés kontrollja csak közvetetten determinálja – az eljárások törvényes lefolytatása, az egyéni jogok érvényesülése, a jogszabályok betartatása (például a hatóságokkal) vezethet olyan eredményre is, ami *in concreto* a bűnözés kontrollja ellen hat.

8. Alkotmányos alapok (VIII. fejezet)

Ebben a fejezetben végigjárjuk a szerzővel azt az utat, ami elvezetett a rendészetnek az Alaptörvényben elfoglalt helyéhez. *Finszter* ki is mondja, hogy „nem az a fontos, hogy a rendvédelmi szervek jelentős helyet kapjanak az alkotmányban, hanem az, hogy az alkotmány kapjon jelentős helyet a rendvédelem működésében.” (372. o.) Miként történhet ez meg és hogyan történt meg ez az *alkotmányos rendészetet* elismerő országokban: „a modern rendőrségeknek mindenhol a világon meg kellett küzdeniük a szakmai elismerésért. Ennek egyik oka az volt, hogy egészen a 19. század végéig hiányzott a rendészeti jogi szabályozása. (...) A modern rendőrségek azért integrálódnak a civil közigazgatásban, mert csak ilyen módon képesek kiépíteni a feladataikhoz igazodó struktúrákat. Ezek sorában van olyan rendészeti feladat és funkció, ami a parancsnak való feltétlen engedelmesség elve szerint erős centralizmust követel (karhatalmi szolgálatok), van, ahol a centralizmus nem a feltétlen engedelmisséggel, hanem a jognak való megfeleléssel együtt érvényesül (bűnügyi szolgálat), és van, ahol a decentralizált megoldások és a helyi közösségekkel való együttműködés a leghatékonyabbak (közbiztonsági szolgálat). Ha a szervezet illeszkedik a feladatokhoz, akkor ott nem csupán a szak-

mai képességek és készségek kifejlesztése előtt nyílik út, hanem ez a kormányzatot is *bölcs önmérsékletre* készíti.” (378. o.) Ez pedig szükséges előfeltétele az alkotmányos elvárásoknak megfelelő kialakításnak. Így érthető az is, hogy „alkotmányos rendészet alatt a rendészeti hatóságoknak olyan jogi szabályozását, szervezetét és működését értjük, ami a lehető legtöbb biztosítékot nyújtja ahhoz, hogy a rendőrségek és más rendvédelmi szervek ellentmondásoktól mentesen illeszkedjenek a demokratikus államszervezetbe. Csak a törvényesen működő rendészettől várhatja el Magyarország, hogy teljesítse alkotmányos kötelezettségeit.” (380. o.) *Finszter* részletes analízist végez a korábbi Alkotmány releváns rendelkezéseit (és az Alkotmánybírósági gyakorlatot) érintően, az Alaptörvényt elemzi, valamint a rendőrségi törvényt is megvizsgálja a kialakított alkotmányossági szempontok alapján. Részletesen bemutatja ebben a fejezetben a honvédség (katonaság) és a nemzetbiztonsági szolgálatok eltérőségét a rendőrségtől, lényegi hangsúlyt helyezve az alkotmányos követelményekre.

9. A rendészet joga és a rendészettudomány (IX. fejezet)

Finszter Géza munkássága és a rendészettudomány mint diszciplína (újra)alkotása visszavonhatatlanul *összefonódott*. E munkájának eredményeit adja közre ebben a fejezetben, amikor is a rendészettudomány tudományterületi kialakulásáról és megerősödéséről értekezik. A korábbi fejezetekben is többször utalt rá, hogy maga a rendészet viselkedett úgy – kialakulásának kezdetén –, hogy nem tudott a tudományos vizsgálódások fókuszába kerülni. Ahogy én is említettem e recenzió hasábjain, hogy a „*rendőrség elmélete akkor születhet meg*, amikor a rendőrségi szervezet és annak működése kutathatóvá válik, és ezt maga a testület sem kívánja megakadályozni.” (428. o.). Sőt, mi több, ehhez még a rendőrséget, a rendészeti munkát övező *mítoszokat* is meg kellett törni, amelyek talán még 100 évvel ezelőtt is elhomályosították a gondolkodók éleslátását. „Az erőszak mítosza a keménységet összekeveri a kegyetlenséggel, az eredményességet „a cél szentesíti az eszközt” elvével. A hierarchia mítosza azt a látszatot kelti, hogy a szervezetnek információs monopóliuma is van. Kontroll nélkül végezheti a társadalom megfigyelését, és a megszerzett adatokkal szabadon rendelkezik, holott a bűnügyi felderítés egyetlen legitim célja csak az igazságszolgáltatás előkészítése lehet. A titok mítosza elhiteti, hogy a jogsértésekért nem kell felelősséget vállalni. És a felelőségre vonás valóban nagyon gyakran elmarad. A modern jogállami rendőrség a mítoszok helyébe valóságos értékeket helyez: a jog uralmát, a szakmai hozzáértést és az emberi jogok tiszteletét.” (390. o.) Mindezek alapján definícióként elfogadásra ajánlja, hogy „a *rendészettudomány* az állam- és jogtudományoknak azon ága, amelyik a rendészet jogának, a rendészet szervezetének és a rendészet működésének törvényszerűségeit kutatja a társadalomtudományok általános, az állam és jogtudományok különös és a rendészeti igazgatás természetéhez illeszkedő egyedi módszereivel.” (432. o.)

Ebben a fejezetben *Finszter módszertani* részt is elhelyez, értekezik a kutatási tervről és a rendészettudományos kutatások fő jellemzőiről. Bár aligha tűnik komoly észrevételnek, relevánsnak tartom megjegyezni, hogy hiányosnak tartom a „hipotézis” definiálását (385. o.), ugyanis itt nem szerepel annak azon elengedhetetlen jellemzője, hogy a hipotézis a rendészettudományi kutatásokban sem jelenthet mást, mint egyéb társada-

lomtudományi kutatásokban, ekként tehát a hipotézis két (vagy több) változó közötti kauzális vagy korrelatív viszonyt feltételez, aminek igazolására vagy elvetésére szolgál a kutatás. Tehát a hipotézis igazolható vagy cáfolható.⁹ Nem lehet ez máshogy a rendészet tudományokban sem, azaz csak akkor kell hipotézissel kezdeni a kutatást, ha a két változó közötti logikai kapcsolat vizsgálata (bizonyítása vagy cáfolása) a célunk, minden más esetben meg kell elégednünk a kutatási kérdés beazonosításával.

Két „tudományos” *esettanulmányt* követhetünk még ebben a fejezetben, egyfelől egy, a szervezett bűnözés elleni rendészet tudományi kutatást értékel *Finszter*, másrészt pedig a nemzetközi terrorizmusra irányuló tudományos tevékenységet helyezi tágabb kontextusba – jó tippet is adva további kutatásokhoz esetleges témahiányban szenvedő kollégák számára.

10. A rendőr a város polgára (X. fejezet)

Ebben a fejezetben komoly *történeti kitekintésen* keresztül az olvasó megismerheti, hogy miként jutott el a társadalmak védelme a civilizációs fundamentumoktól a napjainkban jellemző nemzetközi együttműködésig. Fontos eleme a fejezetnek a decentralizált angolszász önkormányzati és centralizált kontinentális államrendőrségi típusú rendészet elhatároló különbségeinek elemzése és ezek okainak feltárása, valamint a rendőrségi modellek többszempontú összehasonlítása és csoportosítása. A közösségi rendőrségnek külön alcímét szentel *Finszter*, ahol az intelligens és a problémamegoldó rendészetnek is.

A fejezetet a *nemzetközi együttműködésről* szóló alfejezet zárja, ami megítélésem szerint kevésbé sikerült rész, sem mélységét, sem mondanivalóját tekintve meg sem közelíti az egész kötetet, recenszensként inkább nem értem, miért kellett e részt így a kötet részévé tenni. A műben egyébként számos helyen van szerves és korrekt kapcsolódás az európai rendészeti színtéren zajló változásokhoz, ez az összefoglalás azonban csak a felszínen mozog, mi több, néhány helyen téves megjegyzésekkel. Azt nem vitatom, hogy szükséges rendszerbe foglalni és értékelni a rendészetre vonatkozó és észlelhető európai változásokat, de sokkal inkább kínálkozott volna annak megfogalmazása, hogy éppen az uniós jogi fejlődések, a fizikai és jogi korlátok (határok) lebontása miképpen segíti elő a rendőrségek munkáját (ha ez a helyzet), hogy a közös cselekvések lehetősége, valamint a közvetlen kapcsolattartás és információcsere mennyiben befolyásolja a közhatalmi kötődést és a szuverenitási monopólium szintjét (ha befolyásolja). Az is érdekes lehet, hogy a közvetlen kapcsolatfelvétel jogi lehetősége és annak rendszeralkotó funkciója a hivatali út (az előljárói ranglétrán keresztül) transzparenciáját miként veszélyezteti, de éppen az is, hogy ez viszont hogyan segíti elő a szakmaiság fejlődését és az etikai normák erősítését. A közvetlen kapcsolattartás rendszere, amelyben minden egyes szakember a külföldi kollégáját közvetlenül megkeresheti ilyesfajta transzparencia nem érvényesül, mivel a kapcsolattartás sokféle módjából fakadóan és a potenciális partnerek nagy száma miatt végsősoron egy információs hálózat épül fel, ami lineárisan nem leírható. Az az igazán izgalmas, hogy létezik-e olyan szellemiség, vagy azt létre lehet-e hozni, ami európai jogállami és éppen a kooperáció intenzívvé válása miatt a

⁹ Lásd részletesen EARL BABBIE: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Balassi. 2003.

résztevő szervezetek számára is követendő célként meghatározható? Tud-e maga a rendészet európaizálódni? Vagy azt találjuk, hogy a rendészethez / rendőri munkához való állami hozzáállás is kultúrafüggő? Hasonlóképpen alulreprezentált a munkában a rendészettel, a rendőrségi munkával foglalkozó európai emberi jogi vívmányokról való gondolkodás – kétségtelen azonban, hogy *Finszter* munkája az ilyen fókuszú további kutatásokhoz biztos elméleti keretet nyújt.

Finszter is látja ezt természetesen, és kijelenti, hogy „az európai integráció felvetette a rendőri együttműködés nemzetközi lehetőségeit, ami az egyes államok szuverenitásához hagyományosan kötődő *erőszak monopólium feloldását* is jelentheti. (...) A rendészet olyan új dimenziói nyíltak meg, amelyek elméleti megalapozása csak egy erre szakosodott tudományágtól várható.” (406. o.) Az új dimenziók jellemzőinek „kikutatása” még várat magára, de biztos vagyok abban, hogy ezen a téren *Finszter Géza* is hallatja majd a hangját.

IV. Olvasson mindenki Finsztert!

A szerző igen nagyszámú szakirodalmat használt fel munkájához, valamint törekedett minden releváns bírósági döntés, jogszabályi keret, kormányzati stratégia, szakértői anyag bemutatására. *Nem lehet azonban nem észlelni*, hogy míg utóbbiakat illetően folyamatos a tudósi reflexió, azaz van „szakmai muníció”, amit e munka részévé lehetett tenni, a tudományos termékek, a rendőrséget, a rendészeti munkát kutató hazai tudományos eredmények 2010 után gyengén vannak reprezentálva. Alighanem ez nem a szerző hibája, inkább tünetértékű a hiány, amit néhány doktori dolgozat pusztá felsorolása sem enyhít, hiszen ezek eredményeire sem tud támaszkodni a szerző.

Finszter stílusa rendkívül jól követhető, igényes és korrekt. A könyv fejezeteiben a tudós lamentálása jól megfér a feszes, didaktikai szempontokból jobban követhető és rendszerbe foglalt elemzésekkel a téma iránt érdeklődő olvasó számára, azonban közvetlen tankönyvi használatot az ennyire eltérő részek keveredése megnehezíti. Nagyon tetszik a könyvben, hogy az általános társadalomtudományi műveltséget is szélesíti, ha *olvasókönyvként* használjuk ezeket a részeket, tehát kifejezetten értékesnek tartom és a tankönyvi használatot is segítik a hosszas idézések más szerzőktől, különösen azokban az esetekben, amikor *Finszter* mások téziseit a maga és az olvasói számára „megemészti” és értékeli. Erre persze azt is lehetne mondani, hogy ez inkább hátrány, mint előny, mivelhogy éppen a pusztá idézésekkel lehetne edukálni és a további olvasásra késztetni a kutatókat (egyetemistákat) – merem azonban állítani, hogy, ismerve a magyar nyelven olvasó és közlő szakmai közeget, célravezetőbb így megjeleníteni mások fontosnak tartott eredményeit.

Nagyon örülök, hogy elolvashattam a *Rendészettan c.* könyvet, így *Finszter Géza* művét azoknak is bátran ajánlom, akik éppen nem a rendészeti felsőoktatás hallgatói, hanem más társadalomtudományi területen kívánnak szakértővé válni, így különösen jogászoknak, szociológusoknak, politológusoknak, szociális munkásoknak.

KRISZTINA KARSAI

REZENSION ÜBER DIE MONOGRAPHIE MIT DEM TITEL
„POLIZEIWISSENSCHAFTSLEHRE” VON GÉZA FINSZTER

(Zusammenfassung)

Das Buch mit 495 Seiten ist im Jahr 2018 bei dem Verlag Dialog Campus erschienen. Der Autor hat drei Ziele mit seinem Werk: einerseits Lehrstoffmaterial für die polizeiwissenschaftliche hochschulische Ausbildung zusammenzustellen, andererseits theoretische Strukturen für die polizeiwissenschaftliche Forschung zu setzen und drittens grundlegende Kenntnisse über Polizeiwissenschaft für interessierten Akademiker zur Verfügung zu stellen. Diese Zielsetzung betrifft also eine heterogene Zielgruppe, deswegen der Autor in seinem Werk zwischen Tiefe (Wissenschaft) und Breite (Interessierte Nicht-Wissenschaftler) balancieren muss – ihm gelingt es sowohl tiefgreifende wissenschaftliche Erkenntnisse als auch Lektüre zum Polizeiwesen und Polizeiwissenschaft klar zu vermitteln. Somit verwandelt sich diese Monographie eher zu einem Handbuch, da – wahrscheinlich – jede Zielgruppe nur die Kapitel lesen wird, wo sie für sich relevanten und verständlichen Inhalt finden können. Finszter behandelt die folgenden Themen in seinem Buch: den Begriff von Ordnungspolizei und Polizeiwissenschaft und deren Gegenstand; die Begriffe der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit und der Rechtssicherheit; die Polizeimanagement und die Verwaltungsstrukturen; die Personal des Polizeiwesens; die Quellen der öffentlichen Gewaltanwendung; Strukturen der Polizei; Ordnungsstrategien des Staates; Verfassungsrechtliche Grundlagen; Gemeindepolizei. Finszter verwendet breite geisteswissenschaftliche methodische Arsenal zur Darstellung seines Gegenstandes und der Zusammenhänge: ungarische und internationale Ergebnisse der Kriminologie, der Soziologie, des Managements, des Strafrechts und des Strafprozessrechts, des Verfassungsrechts, des Verwaltungsrechts und des Staatsrechts werden in den wissenschaftlichen Gedankengängen implementiert. Der Autor plädiert für disziplinären Unabhängigkeit der Polizeiwissenschaft in seinem Werk, sein Wunsch begrüßt und unterstützt werden soll.

KISS BARNABÁS*

A kínzás és más kegyetlen, embertelen, megalázó büntetés vagy bánásmód tilalma az emberi jogok rendszerében**

Bevezetés

A *kínzás, kínvallatás* különböző formáinak alkalmazása az emberi jogokkal kapcsolatos tanok (a felvilágosodás, a természetjog) kibontakozásáig, lényegében a *XVIII. század közepéig* az európai államok többségében is *elfogadott volt a büntetőeljárások* keretében. Az egyes országok jogrendszerei csak ezután kezdték meg felszámolni ezen eljárások jogszerűségét. Az *ókorban* és a *középkorban* a kínvallatás legváltozatosabb módszereit vetették be annak érdekében, hogy a gyanúsítottat vallomástételre, a büntett beismerésére, információk átadására bírják rá. Ezzel az érintettekben a szenvedésen túl természetesen félelmet is keltettek, ami a közvélemény irányában is visszatartó hatást válthatott ki.

Hosszú időnek kellett eltelnie ahhoz, míg végül a *II. Világháborút követően* a kínzás mellett más kegyetlen, embertelen, megalázó büntetések illetve bánásmódok tilalma is a *nemzetközi jog* fókuszába került, és mint elsőrendű fontosságú *abszolút emberi jog* mára már rendkívül *széleskörű nemzetközi normarendszert* foglal magába.

Jelen tanulmány a kínzás tilalmának *emberi jogi illetve alapjogi* kérdéseire koncentrálna, bemutatva az emberi élet és méltóság védelmére hivatott e tárgyban született *nemzetközi egyezményeket*, majd ezt követően az *alkotmányi szabályozás* alakulását Magyarországon. Ily módon *nem foglalkozunk* a kínzás *nemzetközi büntetőjogi* vonatkozásaival, noha ez a büntett ezen a jogterületen is sokoldalúan szabályozásra került.¹

* egyetemi docens, SZTE ÁJTK Alkotmányjogi Tanszék

** „A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a fő és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.”

¹ L. erről részletesebben pl.: KOVÁCS LEVENTE – SÁNTA FERENC: *A kínzás büntette a nemzetközi jogban*. Miskolci Jogi Szemle 5. évfolyam (2010) 2. sz. 12–30 pp.

I. A nemzetközi szabályozás főbb elemei a kínzás és más tiltott büntetések és bánásmódok elleni fellépés területén

Az első nemzetközi jogi dokumentum, amely lényegében a *ma is élő tartalommal* fogalmazta meg ezt a tilalmat, az az ENSz Közgyűlés által 1948 december 10-én elfogadott *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*. A Nyilatkozat 5. cikke értelmében: „Senkit sem lehet kínvallatásnak, avagy kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni.” Kiemelést igényel, hogy – a történeti gyökerekre visszautalva – ez az egyetlen olyan megfogalmazása a szabálynak, amely konkrétan a „kínvallatás” alkalmazását tiltja. A későbbi nemzetközi egyezmények már a „kínzást” teszik általában üldözendővé.

Sokat elárul a tilalom helyéről az emberi jogok rendszerében az a szabályozási környezet, amelyben e norma a dokumentum egészében megfogalmazásra kerül. A Nyilatkozat szerkesztői az egyes cikkek sorrendjének kialakításával is világossá tették, hogy ezek a tiltott büntetések vagy bánásmódok az *élethez való joggal* és az *egyenlő emberi méltósággal* állnak összefüggésben, és más jogokkal, szabadságokkal illetve tilalmakkal együtt végső soron az emberi élet és a méltóság védelmét szolgálják. Így került kialakításra – vázaltszerűen – következő sorrend:

- 1. cikk: minden emberi lény *egyenlő méltósága és joga*;
- 2. cikk: a *diszkrimináció tilalma*;
- 3. cikk: *élethez, szabadsághoz, személyi biztonsághoz való jog*;
- 4. cikk: *rabszolgaság, szolgaság, rabszolgakereskedelem tilalma*;
- 5. cikk: a *kínvallatás, avagy kegyetlen, embertelen, vagy lealacsonyító büntetés vagy bánásmód tilalma*.

Az Egyetemes Nyilatkozatot követően időrendben elsőként a *háború áldozatainak védelmére szolgáló humanitárius nemzetközi jog, az ún. genfi jog* vállalkozott az általunk vizsgált tilalom jogi kötőerővel való felruházására. Így már ezekben a dokumentumokban körvonalazódtak azok az *emberi jogok*, amelyek még a *legsúlyosabb nemzetközi konfliktusok esetén is tiszteletben tartandók*, vagyis *abszolútnak* tekintendők.²

Egy rövid kitérő erejéig említsük meg, hogy az 1949-ben kialakított ún. *genfi jog sem előzmény nélküli*. Általános a jogirodalomban, hogy a *nemzetközi humanitárius jog előzményének, első jogi dokumentumának* az amerikai polgárháború során Lincoln elnök által rendeleti formában kiadott (General order n°100.) ún. *Lieber kódexet* (Lieber Code) tekintik. A szabályzat az unionista erők számára készült, mely nevét kidolgozójáról, a német származású *Francis (Franz) Lieber* harvardi jogászprofesszortól kapta.³ A 157 cikkből álló dokumentum az ellenséggel illetve a megszállt területek lakosságával szembeni bánásmód alapvető szabályait rögzítette. Ehelyütt csak a témánk szempontjából legfontosabb 16. cikkre érdemes utalni. Ennek értelmében a katonai szükségszerűség sem indokolhatja a *kegyetlenkedést*, a bosszúból vagy önmagában a *szenvedésért*

² L. erről: KISS BARNABÁS: *Az alapjogok korlátozhatósága különleges jogrendben, különös tekintettel a (büntető-) igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedésekre*. In: Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára. Főszerkesztő: Homoki-Nagy Mária. Acta Jur. et. Pol. Tomus LXXXI. Szeged, 2018. 555–565. pp.

³ L. erről pl.: KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó. Budapest, 2006. 537 p.

okozott szenvedést, vagy a (beismerő) vallomás kicsikarása érdekében alkalmazott kínzást stb. A kódex hatással volt a későbbi nemzetközi jogi jogalkotásra is. Az 1899-es és az 1907-es hágai békekonferenciák résztvevői felhasználták Lieber szövegét is a hadviselés szabályainak kodifikálása (az ún. *hágai jog*) során.

A *genfi jog* körébe ma már négy 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény, és két 1977. június 8-án elfogadott kiegészítő jegyzőkönyv tartozik.⁴ Az egyezmények a *védett személyek helyzetére* tekintettel négy tárgykörben születtek. A I. Egyezmény a *szárazföldi háború sebesültjei és betegei*, a II. Egyezmény a *tengeri haderők sebesültjei, betegei és hajótöröttei*, a III. Egyezmény a *hadifoglyok*, a IV. Egyezmény pedig a *polgári lakosság helyzetével és védelmével* foglalkozik. Az I. Jegyzőkönyv a *nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről* szól, a II. Jegyzőkönyv ezzel szemben a *nem nemzetközi fegyveres összeütközések (polgárháborúk) áldozatainak védelmét* szabályozza.

A genfi egyezmények nem csak *elsőként*, de egyben meglehetősen *differenciáltan* biztosítják az emberi élet és méltóság védelmét a *szerződő felek számára immár kötelező erővel*. Az egyezmények 3. cikkei azonos szöveggel fogalmazódtak, és a részes államok számára *minimális elvárásként* értelmezendők. (Erre utal a normaszövegben a „*kötelező legalább alkalmazni*” fordulat.)

A 3. cikkek szerint a védett személyeket *bármely hátrányos megkülönböztetés nélkül emberséges bánásmódban* kell részesíteni. ebből a célból *mindenkor és mindenütt tilos* a nyilvánítják:

- az élet és testi épség elleni merényletet, különösen a bármely formában megnyilvánuló emberölést, csonkítást, kegyetlen bánásmódot és kínzást; továbbá az
- emberi méltóság megsértését, különösen a megalázó és lealacsonyító bánásmódot.

Az idézett rendelkezések világossá teszik, hogy míg a *kegyetlen bánásmód* és a *kínzás* az *élet és testi épség elleni merénylet*, addig a *megalázó és lealacsonyító bánásmód* az *emberi méltóság megsértését* jelenti.

Az azonos tartalmú 3. cikkeken túl is találkozhatunk egyezményekben a témánkat érintő *egyéb közös követelménnyel* illetve *tilalommal*. Ilyen további közös elem például védett személyeken végzet *biológiai vagy orvosi tudományos kísérletek tilalma*, amely *súlyos jogsértésnek* minősül, mint a kínzás vagy embertelen bánásmód egyik nevesített változata. Ugyanilyen megítélés alá esik *nagy fájdalom szándékos előidézése* is.

A közös előírások mellett az *egyes egyezmények* a *védett személyek speciális csoportjaira* tekintettel *különös normákat* is tartalmaznak. A *hadifoglyokkal* való bánásmódra vonatkozó III. Egyezmény például széleskörűen és precízen szabályozza a hadifoglyok fegyelmezésével és az ellenük folyó büntetőeljárással kapcsolatos rendelkezéseket. Ezek körében a 87. cikk megtiltja a testi fenyítést, a „*napfény által meg nem világított helyiségben*” való bebörtönzést, és „*általában bárminő kínzás vagy kegyetlenkedés*” alkalmazását. A 108. cikk értelmében a *büntetésvégrehajtási intézetekben* ugyanazokat a feltételeket kell biztosítani a hadifoglyok számára mint a fogvatartó hatalom

⁴ Az egyezményeket Magyarország az 1954. évi 32. törvényerejű rendelettel a belső jog részévé tette és 1955. február 3-án hatályba is léptek. Az egyezmények szövegének közzétételére azonban csak a Magyar Közlöny 2000. évi 112. számában került sor. A két kiegészítő jegyzőkönyvet az 1989. évi 20. törvényerejű rendelet hirdette ki.

fegyveres erői tagjainak Ezeknek a feltételeknek meg kell felelniük az *egészségügyi és az emberiességi követelményeknek*.

A *polgári lakosság* háború idején való védelméről szóló IV. Egyezmény szintén tartalmaz számos témánk szempontjából fontos rendelkezést. A 31. cikk alapján a „védett személyekkel szemben *semmiféle testi vagy erkölcsi kényszerszert* nem szabad alkalmazni, különösen abból a célból, hogy tőlük vagy harmadik személyektől *információkat kapjanak*.” A 32. cikkben a szerződő felek kifejezetten megtiltják egymás számára, hogy a hatalmukban lévő személyekkel szemben „*bármilyen testi fájdalom okozására vagy e személyek kiirtására alkalmas intézkedéseket alkalmazzanak*. Ez a tilalom nem csupán *gyilkosságra, kínzásra, testi büntetésekre*, a védett személy orvosi kezeléséhez nem szükséges *csonkításokra és orvosi vagy tudományos kísérletekre* terjed ki, hanem minden *más durva bánásmódra* is, mind a polgári mind katonai közegek/hatóságok részéről.” A 33. cikk értelmében tilosak a *csoportos büntetések*, és *minden megfélemlítő vagy terrorintézkedés*. Ezek olyan cselekményekért büntetnék a védett személyeket, amelyeket nem személyesen követtek el. A 118. cikk megtiltja a büntetések végrehajtása során „*általában bárminő kegyetlenkedés*” alkalmazását.

A genfi joggal összefüggésben végezve az *1977-ben elfogadott kiegészítő jegyzőkönyvek* néhány témánkat érintő új rendelkezésére hívjuk fel a figyelmet. Nagy hangsúlyt kaptak a jegyzőkönyvekben például a *biomedicina* kérdései is. Tilos minden olyan *cselekmény vagy mulasztás*, amely a *szabadságuktól megfosztott személyek testi vagy szellemi egészségét és épségét veszélyeztet*i. Az ilyen személyeken tilos – még beleegyezésükkel is – *testcsonkítást, orvosi vagy tudományos kísérletet* illetve átültetés céljából *szövet- vagy szerveltávolítást* végrehajtani. Az érintetteknek jogukban áll bármilyen *sebészeti beavatkozást visszautasítani*.

Mindkét jegyzőkönyv hasonlóan rendelkezik az *alapvető garanciákról* illetve biztosítékokról. Ennek illusztrálására a II. Jegyzőkönyv 4. cikkét idézzük:

4. cikk: *Alapvető garanciák*

„1. Azoknak a személyeknek, akik nem vesznek közvetlenül részt vagy már nem vesznek részt az ellenségeskedésekben, *akár korlátozták szabadságukat, akár nem*, joguk van ahhoz, hogy személyüket, becsületüket és meggyőződéseiket, valamint vallási gyakorlatukat tiszteletben tartsák. *Minden körülmények között emberséges bánásmódban* részesítendőek hátrányos megkülönböztetések nélkül. Tilos oly értelmű parancs kiadása, hogy túlélők nem maradhatnak.

2. A fentiekben jelzett általános rendelkezés megsértése nélkül, az 1. Cikkben meghatározott személyek ellen *tilosak a bármely időben és bármely helyen elkövetett következő cselekedetek*:

- a) személyek *életét, egészségét, fizikai vagy szellemi jólétét* fenyegető erőszak, különösen pedig szándékos emberölés, továbbá *kegyetlen bánásmód, például kínzás, testcsonkítás vagy a testi fenytés bármely formája*;
- b) kollektív büntetés;
- c) túszok szedése;
- d) terrorcselekmények;

- e) az emberi méltóság durva megsértése, főként pedig a megalázó és megszégyenítő bánásmód, nemi erőszak, prostitúcióra aló kényszerítés és méltatlan bánásmód minden formája;
- f) rabszolgatartás, rabszolga kereskedelem minden formája;
- g) fosztogatás;
- h) az előbbieken említett cselekményekkel való fenyegetés.”

Az Egyetemes Nyilatkozat és a genfi jog nyomán a nemzetközi egyezmények két típusa vesz részt a kínzás és az embertelen bánásmód elleni küzdelemben. Az *általános emberi jogi egyezmények* kínzásra vonatkozó rendelkezései és jogvédelmi mechanizmusai mellett elfogadásra kerültek *speciálisan e tárggyal foglalkozó egyezmények* is, mind *egyetemes szinten*, az ENSz keretében, mind pedig *regionális szinten*, az egyes kontinensekre kiterjedő hatállyal. Dolgozatunk természetesen csak a hazánkat is érintő szabályanyag, tehát az ENSz és az *európai védelmi rendszer* rövid bemutatására vállalkozik.

II. A kínzás elleni védelem rendszere az ENSz keretében

Az ENSz Egyetemes Nyilatkozatának ajánlásait némi módosításokkal és kiegészítésekkel az 1966-ban elfogadott és 1976-ban hatályba lépett *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* ruházta fel jogi kötelező erővel a részes államok számára. A 7. cikk értelmében: „Senkit sem lehet *kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek* alávetni. Különösen tilos bárkit szabad hozzájárulása nélkül *orvosi vagy tudományos kísérletnek* alávetni”. A Nyilatkozathoz képest *két változás* történt tehát a normaszövegben. A „*kínvallatás*” tilalmát a „*kínzás*” tiltása váltotta fel, illetve a cikk külön deklarálja az embereken – szabad hozzájárulásuk nélkül végzett – *orvosi vagy tudományos kísérletek* tilalmát.

Mint korábban már hangsúlyoztuk a norma szöveggörnyezete sokat elárul az adott emberi jog vagy éppen tilalom rendszerbeli helyéről. Az élet és emberi méltósággal kapcsolatos jogok és tilalmak *sorrendje megváltozott a Nyilatkozathoz képest*, illetve *két új tilalom* is bekerült a szabályozásba. Az egyik az *orvosi és tudományos kísérletek tilalma* a kínzásról szóló cikkben, a másik pedig a *kényszer- vagy kötelező munka tilalma* a rabszolgaság, szolgaság, rabszolgakereskedelem tilalmáról szóló 8. cikkben. Ez a *szabályozási struktúra* egyébként az 1950-ben elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezményét követi.

Ami a *jogok korlátozásának* lehetőségét illeti, a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* 4. cikk (1) bekezdése értelmében a részes államok a „*nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején*”, de csak „*az adott helyzet által szigorúan megkövetelt mértékben*” *eltérhetnek az Egyezségokmányban vállalt kötelezettségeiktől*. A cikk ezeken túlmenően *még két feltételt* fogalmaz meg. Az intézkedések *nem állhatnak ellentétben az államok egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeivel*, és *nem lehetnek diszkriminatívak*.

Az Egyezségokmány 4. cikk (2) bekezdése felsorolja azokat a jogokat, amelyekről még „*szükségállapot*” idején *sem lehet eltérni*, tehát *abszolút jognak* illetve *tilalomnak* minősülnek. Ezek:

- *élethez való jog*; (6. c.)
- *kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés* tilalma, és a hozzájárulás nélküli orvosi és tudományos kísérlet tilalma; (7. c.)
- *rabszolgaság, rabszolgakereskedelem és szolgaság* tilalma; (8. c. 1–2. bek.)
- bebörtönzés tilalma szerződéses kötelezettség nem teljesítése esetén; (11. c.)
- visszaható hatály tilalma a büntetőjogban; (15. c.)
- jogképességhez való jog; (16. c.)
- gondolat, lelkiismereti és vallásszabadság; (18. c.)

A felsorolásból egyértelmű, hogy az *élethez és egyenlő emberi méltósághoz való joggal* összefüggésben álló témánkat érintő tilalmak – a kötelező- vagy kényszermunka tilalma kivételével – a *korlátozhatatlan* kategóriába esnek.

Az 1970-es években a világ számos országában alkalmazott kínzásokról nyilvánosságra kerülő ügyek nagy száma arra ösztönözte a nemzetek közösségét, hogy jogi normákat alkosson ezeket a módszereket *tiltó* illetve *megelőző* mechanizmusok létrehozására, amelyek arra is alkalmasak, hogy a jogsértésekről az *államok elszámoltathatók* legyenek. 1973-ban Svédország az ENSZ Közgyűléséhez fordult, és a kérdés megtárgyalását majd ez alapján megfelelő védelmi rendszer kialakítását javasolta.⁵

A svéd javaslat alapján az ENSZ Közgyűlés 1975-ben *Nyilatkozatot* fogadott el „minden személynek a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni védelméről”.⁶ Bár a határozat *jogilag nem volt kötelező*, de számos olyan megállapítást tett, amelyek a későbbiek során jól felhasználhatók voltak más nemzetközi normák kidolgozása során. A Nyilatkozat különös jelentőségét az adta, hogy ez volt az *első* széleskörben elfogadott *nemzetközi dokumentum*, amely *definiálta a kínzás fogalmát*, és felsorolta azokat az *intézkedéseket*, amelyeket a *tagállamoknak meg kell tenniük a kínzás megszüntetése érdekében*.

A Nyilatkozat 1. cikke a *kínzás fogalmát* a következőképpen határozta meg:

„1. Ezen nyilatkozat szempontjából a *kínzás* minden olyan cselekményt jelent, amellyel *közfeladatot ellátó személy*, illetve ez utóbbi felbujtása alapján más személy, *szándékosan éles testi vagy lelki fájdalmat vagy szenvedést* okoz valamely személynek *abból a célból*, hogy tőle vagy harmadik személytől *értesüléseket vagy vallomást* csikarjanak ki, vagy hogy olyan cselekmény miatt *büntessék*, amelyet ő vagy harmadik személy követett el, illetőleg amelynek elkövetésével őt vagy harmadik személyt *vádolják*, vagy hogy őt vagy más személyeket *megfélemlítsenek*. Ez *nem foglalja magában* a kizárólag a *törvényes szankciók alkalmazásából* eredő – benne rejlő vagy vele járó – fájdalmat és szenvedést, a fogvatartott személyekkel való bánásmódra vonatkozó Minimális Standard Szabályoknak megfelelő mértékig.

2. A *kínzás*, a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés *súlyosabb és szándékos formáját* jelenti.”

⁵ HARASZTI MARGIT KATALIN: *A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetések tilalma az ENSZ és az Európa Tanács legfontosabb dokumentumaiban, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységében*. Acta Humana. 19. évfolyam, 2008. 3. sz. 49. p.

⁶ A nyilatkozat magyar fordításban megjelent 1993-ban az Emberi Jogok Magyar Központja gondozásában; *A Nemzetközi okmányok gyűjteménye. Egyesült Nemzetek, New York, 1988. kiadvány alapján*. 230–233. pp.

A definíció kapcsán röviden a következőkre kívánjuk felhívni a figyelmet. A kínzás ez alapján lényegében *három tényállási elem együttes fennállása* esetén állapítható meg:

- az elkövető vagy felbujtó *közfeladatot ellátó személy*;
- *szándékosság a fájdalom vagy szenvedés okozásában*;
- *a cél értesülés, vallomás kicsikarása, büntetés, megfélemlítés.*

A meghatározás *kivételt* is tartalmaz. Ez lényegében az az eset, ha a fájdalom és szenvedés a *törvényes szankciók alkalmazásának velejárója*. A 2. pont alapján a kínzás a *kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód egyik esete*, azok *legsúlyosabb és szándékos* formája. Az elhatárolás ebben a szövegezésben tehát csak a *kínzás és minden más tiltott magatartás* között történt meg.

A 2. cikk leszögezi, hogy a nyilatkozatban elítelt magatartások az *emberi jogok és szabadságok megsértését*, közelebbről az *emberi méltóság elleni támadást* jelentik. Nagy jelentőségű a 3. cikk rendelkezése is, amely röviden úgy fogalmazható meg, miszerint *semmilyen külső vagy belső kivételes körülmény, rendkívüli állapot* (különleges jogrendi helyzet) *nem szolgálhat* a kínzás vagy más tiltott büntetések és bánásmódok *igazolásaként az államok számára*. Ily módon újra megerősítést nyert a *tilalom abszolút jellege* minden más körülményre tekintet nélkül. A Nyilatkozat 5–12. cikke pontosítja azokat az *állami feladatokat*, amelyeket a kínzás elleni hatékony fellépés érdekében meg kell tenniük. Ezek a teendők az *oktatástól a büntetőjogi következményeken és a panaszhoz való jogon át, a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódig és a kihallgatási módszerekig* terjednek. A 11. cikk azt is kimondja, hogy az áldozatoknak a nemzeti jog szerint *jóvátételt és kártalanítást* kell nyújtani.

Az ENSZ Közgyűlése 1977-ben – újabb svéd javaslatra – határozatot hozott a kínzás tilalmáról szóló jogilag kötelező erejű nemzetközi egyezmény kidolgozásáról. A viták elhúzódása miatt az egyezmény elfogadására csak 1984-ben került sor, és 1987-ben lépett hatályba. A *kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezményt* (UNCAT) Magyarországon az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel hirdették ki. Mielőtt az egyezmény rövid bemutatását elvégeznénk, kiemelés igényel, hogy a vizsgált kérdéskörrel kapcsolatosan már *korábban is születtek nemzetközi dokumentumok*. Ezek közé tartoznak az ún. *standard minimális szabályok az elítéltek (fogvatartottak) bánásmódjára vonatkozóan* (1955), a *rendfenntartó erők tisztviselői számára szóló magatartási szabályzat* (1979), és az 1982-ben elfogadott *orvosi etikai alapelvek az egészségügyi személyzetnek a fogvatartottak kínzás elleni védelmében játszott szerepéről*.⁷

Az Egyezmény az 1975-ben elfogadott Nyilatkozathoz hasonlóan *csak a kínzás de-finiálására vállalkozott*. Az 1. cikk az egyezmény hivatalos magyar nyelvű fordítása szerint a következőképpen szól:

„1. Az Egyezmény szempontjából a *kínzás* kifejezés minden olyan cselekményt jelent, amelyet *szándékosan, éles testi vagy lelki fájdalom vagy szenvedés kiváltása* céljából alkalmaznak valakivel szemben, hogy tőle, illetőleg harmadik személytől *értesüléseket vagy vallomást csikarjanak ki*, vagy hogy olyan cselekmény miatt *büntessék*, ame-

⁷ Mindhárom dokumentum megtalálható magyar fordításban a már említett *„Nemzetközi okmányok gyűjteményében”* (1993) 208–230 pp., illetve 250–257 pp. és a 258–262. pp.

lyet ő, vagy harmadik személy követett el, illetőleg amelynek elkövetésével őt vagy harmadik személyt gyanúsítanak, hogy *megfélemlítsék, vagy nyomást gyakoroljanak rá, illetőleg hogy harmadik személyt félemlítsenek meg, vagy hogy harmadik személyre gyakoroljanak nyomást, valamint bármilyen megkülönböztetési formára alapított más okból alkalmaznak, ha az ilyen fájdalmat vagy szenvedést közfeladatot ellátó személy vagy hivatalos minőségben eljáró bármely más személy vagy ilyen személy kifejezett vagy hallgatólag ösztönzésére vagy ennek hozzájárulásával bárki más okozza.*

2. E cikk *nem érinti* azokat a nemzetközi szerződéseket vagy belső jogszabályokat, amelyek *szélesebb körű értelmezést* lehetővé tevő rendelkezéseket tartalmaznak vagy tartalmazhatnak.”

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet az eredeti angol nyelvű szöveg az 1. cikk (1) bekezdésének második mondatát ismeretlen okból *kihagyta*.⁸ Ez a *kivételről* intézkedik, amikor azt mondja, hogy *nem valósít meg kínzást a jogszerű szankciókkal* szükségszerűen együtt járó vagy ahhoz véletlenszerűen kapcsolódó fájdalom vagy szenvedés.

Az UNCAT létrehozásának *alapvető célja* a szerzők többsége szerint a kínzás alkalmazásának felszámolása volt, ezért *nem definiálta* hogy mi tekintendő kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak. Egyedül a 16. cikk utal arra, hogy a szerződő állam a „joghatósági területén *megtilt minden olyan egyéb cselekményt*, amely kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetést vagy bánásmódot képez, de *nem minősül az 1. cikkben meghatározott kínzási cselekménynek*.”

Miután munkánk elsősorban a kínzás tilalmával összefüggésbe hozható emberi jogi kérdésekre kíván koncentrálni, nem tekintjük feladatunknak az UNCAT részletes elemzését. Az alábbiakban csak néhány fontos általános jellemzőjére hívjuk fel a figyelmet.

Az Egyezmény *első része az állami kötelezettségeket szabályozza*. A részes államok kötelesek minden olyan *törvényhozási, igazgatási, bírósági és egyéb hatékony intézkedéseket* meghozni, amellyel *megakadályozzák* a kínzási cselekményeket a joghatóságuk alá tartozó területeken. Kötelesek gondoskodni arról, hogy ezek az esetek *bűncselekménynek* minősüljenek és ezeket eredményesen üldözzék. Egyetlen részes állam sem köteles *kiutasítani, hazatoloncolni vagy kiadni* valakit olyan államnak, ahol fennáll a veszélye hogy az illetőt megkínózzák (3. cikk). A kínzás tilalmának szerepelni kell minden olyan polgári vagy katonai jogalkalmazó személyek *oktatási és tájékoztató anyagában* akiknek közük lehet *fogvatartottakkal* kapcsolatos bánásmódhoz. Mindenfajta kínzási eset kiküszöbölése érdekében a részes államoknak *rendszeresen ellenőriznie* kell a *fogvatartottakra* vonatkozó rendelkezések betartását, illetve általában a *kihallgatásra* vonatkozó szabályokat, módszereket és gyakorlatot. Végül, de nem utolsósorban az UNCAT a *kínzás tilalmát abszolút kötelezettséggé nyilvánította*. A 2. cikk értelmében az *állam semmiféle kivételes körülményre nem hivatkozhat* a kínzás igazolására. Ugyanúgy az elkövető sem hivatkozhat a *feljebbvaló vagy közhatóság parancsára*.

⁸ HARASZTI 2008, 50. p. és SZALAI ANIKÓ: *Bábel szerepe a nemzetközi jogban*. In: Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára. In: Főszerkesztő: Homoki-Nagy Mária. Acta Jur. et Pol. Tomus LXXVII. Szeged, 2014. 495. p.

A kínzás elleni ENSz egyezmény *második része* a *Kínzás Elleni Bizottság* (CAT) felállításáról és funkcióiról intézkedett.⁹ A Bizottság tíz olyan független szakértőből áll, akik az emberi jogok területén elismert szakteknétek. A CAT a 19. cikk értelmében a részes államoktól *beterjesztett jelentéseket* vizsgál az Egyezményben vállalt kötelezettségeik teljesítéséről. Emellett joga van a Bizottságnak *államközi panaszok* vizsgálatára (21. cikk), illetve *egyéni bejelentések* fogadására is az áldozatok részéről (22. cikk). Mindkét esetben szükség van arra, hogy a részes állam *nyilatkozzon* a CAT hatáskörének az elismeréséről.

Már az UNCAT szövegezése idején, 1980 márciusában Costa Rica előterjesztette az ENSz-nél a készülő *egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvének* tervezetét. Ebben a Nemzetközi Vöröskereszt által a genfi egyezmények betartása kapcsán alkalmazott látogatási módszerek példáján egy olyan *látogatási rendszer* felállítását javasolta, amely elősegítheti a *kínzás* bármely módjaita alkalmazásának *megelőzését a fogvatartási helyek ellenőrzésével*.¹⁰ Az államok egy részének ellenállása miatt az ENSz Közgyűlése csak 2002 december 18-án fogadta el a *kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSz egyezmény fakultatív jegyzőkönyvét* (OPCAT), amely 2006 június 22-én lépett hatályba. A jegyzőkönyvet Magyarországon a 2011. CXLI. törvény hirdette ki.

Az 1. cikk értelmében a *jegyzőkönyv célja* egy olyan rendszer létrehozása, amelyben *független nemzetközi és nemzeti testületek* – a *kínzás megelőzése* céljából – olyan *helyszínekre* látogatnak el rendszeresen, ahol *embereket fosztanak meg a szabadságuktól*. A 4. cikk (2) bekezdése alapján a jegyzőkönyv alkalmazásában a *szabadságelvonás* (szabadságtól való megfosztás) „mindennemű *fogva tartást vagy bebörtönzést* jelent, valamint egy *személy elhelyezését* olyan állami vagy magántulajdonú *örizetbe vételi környezetben*, amelyet az *illető* valamilyen bírói, közigazgatási vagy más *hatóság utasítására önként nem hagyhat el*.”

A probléma megoldására az OPCAT egy *nemzetközi szintű* és egy a *részes államok belső jogában* kialakítandó intézményt hozott létre. Egyrészt létrejött a Kínzás Elleni Bizottságon belül a *Megelőzési Albizottság*, másrészt a csatlakozó államoknak belföldi szinten ki kell alakítaniuk az ún. *nemzeti megelőző mechanizmust* a kínzás stb. megakadályozása érdekében.

A *Megelőzési Albizottság* 25 független szakértőből áll, olyan személyekből, akiknek a szakmája a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódhoz kapcsolódik (igazságszolgáltatás, büntetés-végrehajtás stb.). A 2. cikk (3) bekezdése szerint ez a testület a bizalmasság, a pártatlanság, a szelektivitásmentesség az univerzalitás és az objektivitás *alapelve* szerint működik. Megbízata lényegében két irányú (11. cikk). *Látogatásokat* tesz mindazokon a helyeken, „ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól” (*fogvatartási helyek*). *Ajánlásokat* tehet a részes államok számára a kínzás elleni védelemről. Tevékenységének másik iránya a *nemzeti megelőző mechanizmusok* segítése tanácsadás, képzés, ajánlások stb. útján.

⁹ A Kínzás Elleni Bizottság honlapja: <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cat/pages/catindex.aspx> és munkájukkal kapcsolatosan lásd: Általános Kommentár (General Comment): <http://tbinternet.ohchr.org/layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=1&DocTypeID=11> (Letöltés ideje 2018.június 8.)

¹⁰ A fakultatív jegyzőkönyv előkészítéséről és tartalmáról l. HARASZTI 2008, 52–54 pp.

Az OPCAT IV. része a *nemzeti megelőzési mechanizmusok* felállításáról rendelkezik. A 17. cikk értelmében a csatlakozó államok kötelesek *fenntartani, kijelölni vagy létrehozni egy vagy több független nemzeti megelőző mechanizmust a kínzások belföldi megelőzésére*. Szavatolni kell az azokban dolgozó személyek függetlenségét, és biztosítani kell hogy a mechanizmus szakértői rendelkezzenek a szükséges képességekkel és szaktudással. A nemzeti megelőző mechanizmusok jogosultak a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód *rendszeres vizsgálatára* a fogvatartási helyeken. *Ajánlásokat* fogalmazhatnak meg az illetékes hatóságok számára a körülmények javítása és a kínzás megakadályozása érdekében, továbbá *javaslatokat és észrevételeket* nyújthatnak be a *jogszabályokkal* kapcsolatosan. A részes államoknak *hozzáférést kell* biztosítaniuk a fogvatartott személyekkel kapcsolatos *információkhoz*, a *fogvatartási helyekhez* és lehetővé kell tenni, hogy az érintett személyeket a szakértők tanúk nélkül *meghallgathassák*. Az európai államok többsége az OPCAT végrehajtásából eredő feladatokat az *általános hatáskörű vagy egy szakombudsmanra* bízta. Magyarországon 2015 január 1-től a nemzeti megelőző mechanizmussal kapcsolatos feladatokat az alapvető jogok biztosa látja el hivatalának munkatársai közreműködésével.

III. A kínzás elleni védelem Európában

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát időrendben elsőként az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* követte az Európa Tanács akkori tagállamai közül a csatlakozó országok számára kötelező nemzetközi normaként 1950-ben. Az Egyezmény 1953-ban lépett hatályba.

Az *Európai Egyezmény 3. cikke* értelmében: „Senkit sem lehet *kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek* alávetni.” A rendelkezés szövegéből rögtön szembetűnik, hogy ez a szabály – az ENSz-ben született dokumentumoktól eltérően – *kihagyta* a tiltott bánásmódok vagy büntetések felsorolásából a „*kegyetlen*” jelzőt.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye *nem definiálta*, hogy mit ért kínzás illetve embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés alatt, ezért az *Emberi Jogok Európai Bíróságának* a feladata lett a *3. cikk értelmezése*. A Bíróság álláspontjának összefoglalása azért is indokolt, mert a *magyar jogirodalom az alkotmányi szabályok kommentálása* kapcsán jellemzően ugyanerre a forrásra támaszkodik.

Az Európai Egyezmény 3. cikke látszólag egyszerű, tömör megfogalmazása *sokféle értelmezésre* ad lehetőséget, és ezért gyakran félreértések és irreális elképzelések forrása. Az alábbiakban arra teszünk kísérletet, hogy a Európai Bíróság gyakorlata alapján röviden összefoglaljuk a *kínzás illetve embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés fogalmával összefüggő legfontosabb elvi megállapításokat*.¹¹

Az Egyezmény 3. cikkének értelmezése szempontjából az *Írország kontra Egyesült Királyság (1978)* ügy volt kulcsfontosságú. Az Európai Bíróság ebben a határozatában

¹¹ L. ezekről HARASZTI 2008, 54–58 pp.; továbbá DONNA GOMIEN: *Rövid útmutató az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez*. Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ. Budapest, 1994. 16–19 pp. és *Az Alkotmány kommentárja II.* JAKAB ANDRÁS (szerk.) Századvég Kiadó Budapest, 2009. 1931–1940. pp., valamint GRÁD ANDRÁS – WELLER MÓNKA: *A strasbourgi emberi jogi bírósághoz kézikönyv*. Negyedik, bővített kiadás. HVG-ORAC Kft., Budapest, 2011. 117–168. pp.

fogalmazta meg azokat a *fogalmi elemeket*, amelyek alapján valamely bánásmód vagy büntetés *kínzásnak, embertelennek vagy megalázónak* minősülhet. A felsorolt bánásmódok közös vonása, hogy az érintetteknek *bizonyos mértékű testi – lelki fájdalmat, sérülést* okoznak. A cikkben szereplő hármassorolás „*lépcsőfokszerűen*” a bánásmód súlyosság szerint került meghatározásra, ahol a kínzás a legsúlyosabb, majd az enyhébb *embertelen* és a legenyhébb *megalázó* bánásmód vagy büntetés követi egymást. Ez egyben azt is jelenti, hogy a kínzás magában foglalja az enyhébb megítélésű bánásmódokat, tehát a kínzás automatikusan megvalósítja az embertelen vagy megalázó bánásmódokat is.

A kínzás olyan embertelen bánásmód, amely *szándékosan súlyos testi vagy lelki sérelmet, gyötrelmet* okoz. A kínzás olyan súlyos és szándékos kegyetlenséget feltételez, amit *komoly testi–lelki sérülések* nélkül nem lehet megállapítani. A kínzás definíciójának ekkénti meghatározására nyilván nagy hatással volt az 1975-ben elfogadott ENSZ Nyilatkozat kínzás fogalma.

Az embertelen bánásmód vagy büntetés, ha nem is jár feltétlenül testi sérüléssel, de mindenképpen *erős testi és lelki szenvedést, gyötrelmet* okoz, és elsősorban ezen a szenvedésen keresztül gyakorol hatást az áldozatra. Az embertelen bánásmód döntő eleme tehát az érintett *komoly testi vagy lelki szenvedése*, amely azonban nem éri el a cselekmény kínzáshoz szükséges intenzitását. A Bíróság szerint a 3. cikk megsértésének megállapításához a *bántalmazásnak el kell érnie a súlyosság egy bizonyos szintjét, fokát*. Ennek a *minimumnak* a megítélése *relatív*. Lényeges tényező lehet adott esetben az áldozat kora, neme, egészségi állapota stb. Az Európai Bíróság ezzel a kérdéssel jellemzően a *fogvatartási körülményekkel* kapcsolatos ügyekben foglalkozott. A zsúfoltság, a helyiségek, illemlhelyek, élelmezés nem megfelelő állapota, az orvosi ellátás hiánya stb. amennyiben az érintett emberi méltósága sérelmét eredményezik megvalósíthatják az embertelen bánásmódot.

A megalázó bánásmód az előző két magatartással szemben az érintett személy *önérzetét* tartja szem előtt, és az áldozat *szubjektív reakcióját* veszi figyelembe. Egy cselekmény akkor megalázó, ha az áldozat *súlyosan megségyenül*. A megalázó bánásmód vagy büntetés lényege, hogy az érintettben olyan *erős félelmet, lelki gyötrelmet és alsóbbrendűségi érzést* okoz, ami alkalmas arra, hogy *testi és lelki ellenállását megtörje*.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság sok évtizedes ítélkezési gyakorlata a 3. cikk megsértésével kapcsolatban azt igazolta, egy ma már *nem a kínvallatás* megakadályozása áll az ügyek fókuszában, hanem a kínzás embertelen, megalázó bánásmód tilalma ma már *jóval szélesebb körben* értelmezendő. Bán Tamás szerint a strasbourgi szervek elé terjesztett eseteknek négy csoportja van:¹²

- az iskolákban, büntetés-végrehajtó intézetekben alkalmazott testi fenyegetés;
- polgárháborús körülmények között, ha a kínzást, a rossz bánásmódot elkövetők ellen – tudván azokról – a felettesek *nem tesznek lépéseket* a megbüntetésük érdekében, vagy a hasonló cselekmények megelőzésére;
- a szóban forgó jogelveknek *nem polgárháborús körülmények között* is érvényesülniük kell olyan szervezeteknél, amelyek *hierarchizáltak, zártak*, például a had-

¹² BÁN TAMÁS: *Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a magyar jog. Az Egyezmény hatása a magyar jogrendszerre.* Acta Humana. 1992. 6–7. sz., 26–33. pp.

sereg, a büntetés-végrehajtási intézetek vagy a kórházakban az elmebetegekkel kapcsolatban;

- *kiadatás, kiutasítás* olyan országba, amelyben az egyezmény 3. cikkében foglaltak megvalósulása fenyeget.

Magyarország 1992-ben csatlakozott az *Európai Egyezményhez* és az ahhoz (addig) tartozó *nyolc kiegészítő jegyzőkönyvhöz*. A dokumentumok szövegét az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki. A magyar hatóságok által elkövetett jogsértések miatti kérelmeket 1992 november 5-től lehet Strasbourgban benyújtani.

A kínzás elleni védelem európai rendszere kiépülését tekintve is nagy hasonlóságot mutat az ENSz rendszerével. Több évi előkészítő munka¹³ után az *Európa Tanács* 1987. november 26-án *elfogadta a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezményt, amely 1989 február 1-én lépett hatályba*. Az egyezményt az 1995. évi III. törvény hirdette ki Magyarországon.

Az Európai Egyezmény abban a meggyőződésben fogalmazódott, hogy a *szabadságuktól megfosztott személyek védelmét* erősítse a nem bírósági megelőző jellegű látogatásokkal. Az egyezmény végrehajtását ez a dokumentum is egy független szakértőkből álló nemzetközi testületre, a szerződő felek számával megegyező létszámú *Európai Bizottságra (CPT)* bízta.¹⁴ A Bizottság 1990 márciusában kezdte meg működését. A Bizottság látogatásokat tesz minden olyan helyszínen ahol a *szabadságuktól a közhatalom által megfosztott személyek* vannak. A működésük két alapelve az illetékes hazai hatóságokkal való együttműködés (3. cikk) és a *titkosság, a bizalmas jelleg*. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a Bizottság *zárt ülésen* tanácskozik, illetve azt is, hogy a látogatások során szerzett információk, a jelentések és az érintett felekkel folytatott megbeszélések *bizalmasak*. Nyilvános a Bizottság éves munkájáról szóló jelentés, de ebben sem közzölhetnek bizalmas, illetve személyes jellegű adatokat. A CPT jellemzően *időszakonként ismétlődő látogatásokat* végez, de más *eseti* illetve *ellenőrző látogatásokat* is szervezhet. A látogatásokon általában *két bizottsági tag* vesz részt, szükség szerint szakértők és tolmácsok közreműködésével.

A kínzással és más embertelen, megalázó bánásmóddal vagy büntetéssel szembeni fellépéssel kapcsolatos nemzetközi dokumentumok sorából nem hagyható figyelmen kívül a „legújabbnak” és így talán a legkorszerűbbnek tekinthető *Alapjogi Charta*, a Európai Unió 2000-ben elfogadott első önálló alapjogi katalógusa.

A Charta *újólag megerősítette* azokat a jogokat, amelyek többek között az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló *Európai egyezményből* és az *Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából* következnek. Így az sem véletlen, hogy a szabályozás *sorrendje az emberi élettel és méltósággal összefüggő jogokat és tilalmakat* illetően *megegyezik az Európai Egyezménnyel*, mintahogy *szövegszerű egyezést* mutat a *kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalmáról* szóló 4. cikk *rendelkezése* is. A Charta *újdomsága* pedig abban áll, hogy az általunk vizsgált kérdések az I. Címben, „*Méltóság*” elnevezéssel, önálló fejezetben kaptak helyt. További új elem, hogy a

¹³ A kínzás elleni európai egyezmény előkészítéséről l.: WELLER MÓNKA: *A kínzás elleni védelem, különös tekintettel a megelőzésre*. Acta Humana 1993. 11. sz. 44–46 pp.

¹⁴ A Bizottság tevékenységéről l. részletesebben: WELLER 1993, 47–60 pp. és HARASZTI 2008, 59–60 pp.

3. cikkben megfogalmazást kaptak a *személyi sérthetlenséghez való* jog keretében azok a tilalmak amelyek a mai *orvostudomány és biológia* területén tiszteletben tartandók.

A nemzetközi szabályozást illetően *összefoglalásképpen* megállapítható, hogy nagyfokú *differentiálódás* következett be az emberi életet és méltóságot érintő ügyek területén a kínvallatás, kínzás kérdéskörétől az egyéb embertelennek vagy megalázónak minősíthető magatartások tilalmáig. A kínzás tilalma ma már része a nemzetközi jog ún. *ius cogens* szabályainak, amelyeket az egyezmények *abszolút tilalomként* fogalmaznak meg. Olyan *erga omnes* kötelezettség, amely a nemzetek közösségének valamennyi államát terheli.

IV. Az alkotmányi szabályozás alakulása Magyarországon

Az 1949. évi XX. törvényként kihirdetett *szocialista alkotmány* eredeti szövege a „*dolgozók*” jogaira koncentrált, így az élet és emberi méltóság védelme és ebből következően a kínzás tilalma sem kapott helyet a szabályozásban. Mentségére legyen mondván, ez az elfogadás időpontjában még máshol sem volt természetesnek tekinthető.

Az 1972. évi I. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás alapvetően ugyan nem változtatta meg az alkotmányozás „szocialista jellegét”, de némi előrelépést hozott az alapjogok területén is. A mostmár az „*állampolgári jogokról*” szóló VII. fejezetben – 54. § (1) – kinyilvánította, hogy a „Magyar Népköztársaság *tiszteletben tartja az emberi jogokat.*” Az állampolgári jogok katalógusában – 57. § (1) – pedig rögzítette, hogy „*az állampolgároknak joguk van az élet, testi épség és az egészség védelmére.*”

A tanulmány tárgyát képező kérdés alkotmányi szabályozásában az 1989. évi XXXI. törvény, a *Magyar Köztársaság Alkotmánya* hozott alapvető változást. Az alkotmányozó az *élethez és emberi méltóságot megállapító* 54. §-hoz fűzött *indoklásában* úgy ítélte meg, hogy a *kínzás, a kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás vagy büntetés* már önmagában is *sérti a tágabban értelmezett élethez való jogot*, de ezeknek, valamint az érintett hozzájárulása nélküli orvosi vagy tudományos kísérlet végrehajtásának *kifejezett tilalma külön is indokolt*. Ebben a szellemben került megfogalmazásra az 54. § (2) bekezdése, miszerint: „Senkit nem lehet *kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak* vagy büntetésnek alávetni, és különösen tilos emberen a hozzájárulása nélkül *orvosi vagy tudományos kísérletet* végezni.” Az így szabályozott két *tilalom* az *ember testi és lelki integritását*, az érintett *személyek önrendelkezési jogát* védelmezi, amelyek az (1) bekezdésben rögzített élethez és emberi méltósághoz való joghoz képest *lex specialis*nek minősülnek.

Az *Alkotmány legismertebb kommentárjai*¹⁵ – számunkra érthetetlen módon – az 54. § (2) bekezdésének rendelkezését az *Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkével* hozzák összefüggésbe. Ez már csak azért sem felel meg a valóságnak, mert 1989-ben még *nem voltunk tagjai az Európa Tanácsnak*, és így nem lehettünk (nem voltunk) részesei az Egyezménynek sem. Az idézett rendelkezést egyértelműen az *ENSz Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmányából* vettük át. Ezt igazolja a „*kegyetlen*” bánásmód és büntetés külön szerepeltetése, és a *kísérletek tilalmával való együttes* szabályozási mód.

¹⁵ L.: BALOGH – HOLLÓ – KUKORELLI – SÁRI: *Az Alkotmány magyarázata*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003. 543. p. és JAKAB (szerk.) 2009, 1932. p.

Bár az *Alkotmánybíróság* az elmúlt évtizedek során számos alkalommal került szembe az *Alkotmány* 54. § (2) bekezdése alkalmazásával, de az abban rögzítettek *tartalmát feltáró, „lényegesen konkretizáló” AB határozatok nem születtek.*¹⁶ Figyelembe véve az Alkotmány által biztosított összhangot a magyar jogrendszer és a vállalt nemzetközi kötelezettségek között, az Alkotmánybíróság az 54. § (2) bekezdése alkalmazása kapcsán az *Emberi Jogok Európai Bíróságának* (EJEB) az *Egyezmény 3. cikkét értelmező ítéleteire támaszkodott.* Ezek a döntések adták *dogmatikailag a legfontosabb forrást* a rendelkezésben nevesített tilalmak *fogalmi meghatározásához és alkalmazásuk lehetősége* megállapításához.¹⁷

Miután az EJEB által kimunkált fogalmakat már korábban röviden bemutattuk, már csak egy alkotmányi meghatározásra kell kitérnünk, nevezetesen a „*kegyetlen bánásmód vagy büntetés*” értelmezésére, ami *nem szerepel az Európai Egyezmény 3. cikke tilalmi sorában.* Ha a tilalmak egymásra épülő, fokozatos felsorolásából indulunk ki, akkor a kegyetlen bánásmód a *kínzás és az embertelen bánásmód között* foglal helyet.¹⁸ Ily módon *többet* valósít meg mint az *embertelen bánásmóddal* járó testi vagy lelki szenvedés súlyossága, de *nem éri el a kínzás* megállapításához szükséges *intenzitást.* A kínzással illetve az embertelen bánásmóddal való összehasonlítás eredményeként az is megállapítható, hogy a kegyetlen bánásmód esetén is a kínzáshoz hasonló *szándékosságot* kell feltételezni. Ez a kifinomult elhatárolási lehetőség a tiltott cselekvéseket illetően még nagyobb felelősséget ró a döntéshozókra, hiszen csak az *eset összes körülményei* függvényében lehet abban állást foglalni, hogy melyik bánásmódról van szó.

Magyarország Alaptörvénye III. cikk (1) bekezdése a tiltott bánásmódokat és büntetéseket illetően azt a *hármас felosztást* vette át, amit az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* és az *Alapjogi Charta* tartalmaz, vagyis, hogy „senkit sem lehet *kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak* vagy büntetésnek alávetni.” Ugyanez a bekezdés szól arról, hogy „senkit sem lehet *szolgátságban tartani*”, továbbá hogy „tilos az *emberkereskedelem*”. A korábban bemutatott általános nemzetközi emberi jogi egyezmények a kínzás tilalma után szintén a „*szolgátság*” tilalmáról rendelkeztek, de jellemzően még a „*rabszolgaság*” illetve „*rabszolgakereskedelem*” volt előtérben. Az „*emberkereskedelem*” tilalma ugyanakkor csak az Alapjogi Chartában került megfogalmazásra.

Az Alaptörvény hatálybalépése után az *Alkotmánybíróság álláspontja* a kínzás és más tiltott bánásmódokat és büntetéseket illetően *nem változott.* Erre nyilvánvalóan az is alapot ad, hogy az *Alaptörvényi tilalmak* – a kegyetlen bánásmód és büntetés tilalmától eltekintve – *nem módosultak* a korábbi alkotmányhoz képest. A 32/2014. (XI. 3.) AB határozat megállapította, hogy a Alkotmánybíróság sem az Alkotmány sem az Alaptörvény érintett rendelkezései tartalmának részletes kifejtésével még nem foglalkozott eddigi döntéseiben. Mivel az *Európai Egyezmény* és az *Alaptörvény* felhívott normái *azonos módon szabályozzák* a kínzás az embertelen vagy megalázó bánásmód illetve büntetés tilalmát, ezért „az *Alkotmánybíróság* a támadott rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során *hangsúlyozottan irányadónak tekinti az EJEB Egyezmény 3. cikkét értelmező joggyakorlatát.*”

¹⁶ JAKAB (szerk.) 2009, 1933. p.

¹⁷ L. ezekről részletesebben: JAKAB (szerk.) 2009, 1932–1940. pp.

¹⁸ JAKAB (szerk.) 2009, 1939. p.

A 32/2014. (XI. 3.) AB határozattal érintett ügy lényegében a *fogvatartás körülményeivel* kapcsolatos, és a *zárkákban* egy főre jutó *légtér illetve mozgástér* biztosítását érinti. Az *indítványozó* bíró maga is összefoglalta az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlatát. Kifejtette, hogy az *Egyezmény 3. cikkének megsértése* általában a törvényes bánásmód vagy büntetés *adott formájával elkerülhetetlenül összekapcsolódó szenvedésen és megaláztatáson túlmenő* szenvedést és megaláztatást feltételez. Az *államnak* tehát azt kell biztosítania, hogy a személy fogvatartására az *emberi méltóság tiszteletben tartásával* összeegyeztethető feltételek között kerüljön sor, és hogy az intézkedés végrehajtásának módja és módszere *ne okozzon az egyénnek a fogvatartással szükségszerűen együtt járó szenvedés elkerülhetetlen szintjét meghaladó erősségű gyötrelmet és nehézséget*.

Az *Alkotmánybíróság* határozatában szintén összefoglalta a strasbourgi bíróság álláspontját a vizsgált kérdésben. „Az *EJEB* következetes ítélkezési gyakorlata értelmében kizárólag a jogszerű bánásmód vagy büntetés bizonyos formáihoz szükségszerűen kapcsolódó szenvedésen túlmenő, további szenvedés és megalázás sérti az Egyezmény 3. cikkében foglalt tilalmat. A személyi szabadságtól való megfosztáshoz vezető intézkedések (jellemzően valamely kényszerintézkedés vagy szabadságvesztés büntetés okán történő fogvatartás) gyakran járnak együtt ezzel a körülménnyel, ezért az államnak biztosítania kell, hogy egy személy *fogvatartásának körülményei ne sértsék az adott személy emberi méltóságát*. Az államnak ennek megfelelően *garantálnia* kell, hogy az intézkedés végrehajtásának módja és formája nem teszi ki a személy a fogvatartásával *elkerülhetetlenül együtt járó szenvedés szintjén túlmenő* szorongásnak vagy megpróbáltatásnak, illetve azt is, hogy – egy büntetésvégrehajtási intézettől elvárható mértékben – a *fogvatartott egészsége és jóléte* megfelelően biztosított legyen.” Az *EJEB* gyakorlatában a fogvatartottak végrehajtási intézetben történő *túlsúlyolt elhelyezése* a 3. cikk sérelmét jelentik. A *túlsúlyoltság extrém szintje* önmagában egyezményesértő, míg *kevésbé súlyos mértéke* általában egyéb körülmények negatív hatásaival együttesen okozza a 3. cikk sérelmét.

Végezetül, de nem utolsó sorban említést kell tennünk arról, hogy Magyarországon a kínzás elleni ENSz egyezmény fakultatív jegyzőkönyve (OPCAT) alapján „*nemzeti megelőző mechanizmusként*”¹⁹ (NMM) 2015. január 1-ől az *Alapvető Jogok Biztosa* személyesen, vagy munkatársai közreműködésével jár el. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala honlapján²⁰ megtalálhatók azok a *látogatások és jelentések* amelyeket eddig az NMM végzett. Ugyanitt olvasható továbbá az Alapvető Jogok Biztosának utolsó (2016. évi) *átfogó jelentése* is az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.

¹⁹ HARASZTI M. KATALIN: A „nemzeti megelőző mechanizmus” mint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód megelőzésének eszköze. *Acta Humana*, 2009. 3. sz. 3–26. pp.

²⁰ www.ajbh.hu (Utolsó megtekintés 2018. június 21.)

BARNABÁS KISS

PROHIBITION OF TORTURE AND OTHER CRUEL, INHUMAN OR
DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT IN THE SYSTEM
OF HUMAN RIGHTS

(Summary)

Torture was generally accepted in the criminal procedures in the majority of European states until the middle of the 18th century. In addition to the prohibition of torture, other cruel, inhuman, degrading punishments or treatments came into the focus of international law only after the World War II. Nowadays, this absolute and unrestricted human right includes an extensive international legal framework.

The first part of the study introduces the main elements of international regulation. After the Universal Declaration of Human Rights /1948/ by the UN, the humanitarian international law for the protection of the victims of war, Geneva Convention /1949/, outlined those human rights for the first time, which shall be respected even in case of the most severe international conflicts.

The next two chapters of this paper focus on the UN and European system against torture. Since the UN documents provide only the definition of torture, that part of the study, which defines the inhuman or degrading punishment and treatment under the European Court of Human Rights case law, became very important. Such case law is highly significant because the Constitutional Court of Hungary heavily relies on it in the interpretation of the Hungarian constitutional rules.

The last part of this paper provides a short introduction on the development of the Hungarian regulation regarding the topic at hand. In 1989, the Constitution of Hungary implemented the text of the International Covenant on Civil and Political Rights /1966/, whereas the currently effective Fundamental Law of Hungary used the Article 3 of the European Convention on Human Rights /Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms /1950/.

MOLNÁR ERZSÉBET*

A bizalmi vagyonkezelési titok büntetőjogi védelméről**

I. Bevezetés

Az új Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. törvény, továbbiakban Ptk.) hatályba lépésével a magyar jogrendszerben megjelent a főként angolszász jogterületeken hagyományokkal rendelkező, ott régmúlta visszatekintő trusttal rokon jogintézmény, a bizalmi vagyonkezelés.¹ A bizalmi vagyonkezelési szerződés új feladatok elé állítja mind a joggyakorlatot, mind a magánjog-tudományt, tekintettel arra, hogy rendszerbeli helye, célja és funkciója definiálásán túl szükséges feltárni mindazon lehetőségeket, ahol e szerződéstípus a magyar jogrendszerben adekvát módon alkalmazható.²

A bizalmi vagyonkezelési szerződés kodifikálásával egy új titokfajta is megjelent a magyar jogrendszerben. A bizalmi vagyonkezelési titok jogi védelme mibenlétének megállapíthatósága érdekében annak jogi jellegéről, valamint rendszerbeli helyéről szükséges és indokolt állást foglalni ugyanis – mint ahogyan *Angyal Pál* megfogalmazza – „a titoksértés relatív jellegű és tartalmilag a társadalmi felfogás módosulásával lépést tartó, változó fogalom”,³ ezért a titokvédelem tárgya nem statikus. Az új szerződési nem megjelenése nem csak a magánjog-tudományt állítja feladatok elé, hanem a büntetőjog-tudományt is. Egyrésztől bővült ugyanis a vagyoni viszonyokat érintő bűncselekmények alapjául szolgáló polgári jogi jogviszonyok köre, amely elsősorban a vagyonkezeléssel kapcsolatos hűtlen kezelés bűncselekmény körében megfogalmazott vagyonkezelési kötelezettség tartalmának mikénti értelmezésének feladata elé állítja a büntetőjog-tudományt, valamint a joggyakorlatot.⁴ Másrészt e szerződés bizalmi jellegé-

* adjunktus, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar

** A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg

¹ Vö. KISS MÁRIA: *Ptk. Hatodik Könyv. Harmadik Rész XLIII. Fejezet*. In: Wellmann György (szerk.): *Polgári jog. Kötelmi jog. Harmadik, Negyedik, Ötödik és Hatodik Rész. HVG Orac. Budapest, 2013. 156–169. pp. 156–157. pp.*

² Vö. VEREBICS JÁNOS: *Az üzleti élet szerződései az új Ptk.-ban*. Magyar Jog 2013/10. 588–597. pp. 589. p.

³ ANGYAL PÁL: *A titok védelme anyagi és alakai büntetőjogunkban*. Athenaeum. Budapest, 1908. 18. p.

⁴ A bizalmi vagyonkezelési szerződés mint a hűtlen kezelés törvényi tényállásában megfogalmazott vagyonkezelési kötelezettség tartalmát képező szerződéssel kapcsolatos értelmezési kérdések részletes vizsgálata

re,⁵ a szerződő felek közötti bizalmi viszonyra tekintettel a vagyonkezelőt lojalitási, valamint titoktartási kötelezettség terheli a vagyonrendelővel szemben, amely titoktartási kötelezettség fennállása okán nemcsak a magánjogi, hanem a büntetőjogi titokvédelem szempontjából is adott a kérdés: *Szankcionálható-e büntetőjogi eszközökkel a bizalmi vagyonkezelői titok megsértése?*

Jelen tanulmány célja a bizalmi vagyonkezelési szerződéssel kapcsolatos, büntetőjogilag releváns kérdések közül a bizalmi vagyonkezelői titok büntetőjogi védelmének kérdésében való állásfoglalás. A büntetőjogi védelem mibenlétének meghatározásához a jogrendszer egységességének elvére is tekintettel szükséges a magánjogi védelem létének kérdésében is állást foglalni.⁶ Így e tanulmány mintegy elengedhetetlen előkérdésként a titok-fogalommal, titok-dogmatikával, valamint személyiségi jogsértésekkel foglalkozó szakirodalom felhasználásával tesz kísérletet a vizsgált titokfajtának a magánjog-dogmatikai rendszerben való elhelyezésére.⁷ Mindezek alapján a megfogalmazott kutatási kérdés megválaszolásához háromlépcsős vizsgálat vezet: a bizalmi vagyonkezelési szerződés dogmatikai jellegének meghatározása, különös tekintettel a bizalmi jelleg mibenlétére, a bizalmi vagyonkezelői titok magánjogi védelme kérdésében való állásfoglalás, majd pedig a büntetőjogi védelem vizsgálata.

II. A bizalmi vagyonkezelési szerződés dogmatikai karakterisztikája

Sándor István idézi Eörsi Gyula tulajdonjogra vonatkozó megállapítását, miszerint „minden irányba ható csendes vonzás a tulajdonjog, mágneses erőter, melynek hatása alól semmi, ami vas és amit más erő nem tart lerögzítve, nem szabadulhat”.⁸ A bizalmi vagyonkezelési szerződés specialitása az egyéb, vagyonkezelési elemeket tartalmazó szerződésektől eltérően abban áll, hogy a kezelendő vagyon tulajdonjoga a vagyont kezelő személyre teljes egészében átszáll, azaz a vagyonkezelő – szerződésben meghatározott feltételek, illetve iránymutatások mellett – a vagyonnal kapcsolatosan a tulajdonosi részjogosítványokat azok teljes terjedelmében gyakorolhatja. A tanulmánynak nem feladata és célja a bizalmi vagyonkezelési szerződés konstrukciójának részletekbe bocsátkozó bemutatása, a dogmatikai karakterének meghatározása annyiban azonban elengedhetetlen, amennyiben abból a bizalmi vagyonkezelői titok védelmével kapcsolatos

meghaladja jelen tanulmány tartalmi kereteit. Fontos azonban annyit leszögezni, hogy a bizalmi vagyonkezelési szerződés tulajdonátruházó jellegére is tekintettel álláspontom szerint vizsgálandó, hogy a joggyakorlat által, tipikusan a megbízási szerződés mint vagyonkezelési kötelezettséget megállapító kontraktus vonatkozásában kidolgozott, a kötelezettség büntetőjogi tartalmára vonatkozó feltételek nem, avagy módosított tartalommal alkalmazandók pro futuro a bizalmi vagyonkezelési szerződés esetén.

⁵ Vö. B. SZABÓ GÁBOR *et al.*: *A bizalmi vagyonkezelés*. HVG Orac, Budapest, 2014. 211. p.; MENYHÁRD ATTILA: *A bizalmi vagyonkezelési szerződés. Hatodik Könyv Harmadik Rész XVI. Cím XLIII. Fejezet*. In: Vékás Lajos – Gárdos Péter: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Wolters Kluwer Kft. Budapest, 2014. 1874–1900. p.1890. p.

⁶ Vö. NOCHTA TIBOR: *A magánjog és a közjog viszonyáról az új Ptk. alapján is*. Jogtudományi Közlöny 2016/10. 481–490. p. 483. p.

⁷ Vö. MICZÁN PÉTER: *A bizalmi vagyonkezelési titokról*. Gazdaság és Jog. 2016/11–12. 20–27. pp.

⁸ EÖRSI GYULA: *A tulajdonátszállás kérdéseiről*. Idézi: SÁNDOR ISTVÁN: *A bizalmi vagyonkezelés és a trust. Jogtörténeti és összehasonlító jogi elemzés*. HVG Orac. Budapest, 2014. 390. p.

megállapítások eredeztethetők, alátámaszthatók. Nem véletlen, hogy e fejezet elején éppen *Sándor* által is hivatkozott *Eörsi* idézet szerepel, hiszen a magánszférával kapcsolatos jogok, a személyiségi jogok éppúgy, ahogyan a tulajdonjog is olyan abszolút szerkezetű jogviszonyok, amelyek gyakorlása során a jogosulttal szemben mindenki más jogsértéstől, indokolatlan beavatkozástól tartózkodni köteles. A bizalmi vagyonkezelési szerződés tulajdon-átruházási és bizalmi jellegének ötvözete álláspontom szerint fokozottabb bizalmat, biztosítéki rendszert kíván meg a vagyonrendelő jogállásának védelme érdekében, mint egy olyan megbízási szerződés esetében, ahol a megbízó a megbízottat a jogviszony fennállásának egésze alatt utasításokkal jogosult ellátni. A szerződés elnevezésében szereplő „bizalmi” kifejezés tehát ténylegesen a vagyonkezelő személyébe és képességeibe vetett bizalmat fejezi ki.⁹ Amíg a *képességekbe* vetett bizalom álláspontom szerint a vagyonnal való rendelkezéshez fűződő szakértelemben áll, addig a *személybe* vetett bizalomban jelenik meg a vagyonkezelő lojalitásában valamint a tudomására jutó, a vagyonrendelőt, illetve a kezelt vagyont érintő titkok megtartásába vetett bizalom.

A bizalmi vagyonkezelési szerződés egy háromszereplős szerződéses modell, amelynek az alapja a vagyonkezelő *érdekkövetési kötelezettsége*,¹⁰ a kezelt vagyon kedvezményezettjének érdekei szem előtt tartásával. Ahogyan azt láthattuk, a szerződés alapvető jellegzetessége abban áll a más vagyonkezelési tartalmat hordozó szerződésekhez képest, hogy a tulajdonosi pozíció és a tulajdon tárgyának hasznosítása, azzal való rendelkezési jog elválik egymástól azáltal,¹¹ hogy a vagyonkezelő a szerződés tárgyát képező vagyon tulajdonjogát átruházza a vagyonrendelőre. Ahogyan azt *Menyhárd* kihangsúlyozza, e szerződéses konstrukciónak a más, megbízási jellegű jogviszonyokkal szemben gazdasági és társadalmi előnyei abban állnak, hogy a tulajdonosi és a döntési pozíció szétválásával a döntéshez szükséges szakértelem biztosítható.¹² A bizalmi alapon nyugvó kontraktusoktól a bizalmi vagyonkezelési szerződést éppen az különbözteti meg, hogy a vagyonrendelő a tulajdon-átszállást követően főszabály szerint a vagyonkezeléssel kapcsolatosan a megbízási szerződésben ismert utasítási joggal nem élhet, amely körülmény még inkább a szerződés tárgyának a vagyonrendelőtől való elvételének irányába hat, azzal azonban, hogy az ellenőrzési jog gyakorlásának eszköze a rendelkezésére áll. A tulajdon-átruházás vagyonkezelési céllal történik, azaz a vagyonkezelőt kötelmi jogi kötelezettség terheli a vagyonnak a szerződésben meghatározottak szerinti, a kedvezményezett érdekében történő, célhoz kötött vagyonkezelésre.¹³ Álláspontom szerint a szerződés bizalmi jellegének dominanciáját tehát az adja, hogy minél inkább távolodik a vagyonrendelő a vagyonával kapcsolatos dologi jogi jogosultságoktól, illetve azok gyakorlásának jogától (voltaképpen itt e jogosultság megszűnik), annál inkább szükséges a jogviszony kötelmi jogi, személyiségi jogi bástyáinak kiépítése, amelynek alapját erkölcsi-bizalmi nexus képezi.

⁹ B. SZABÓ 2014, 157. p.

¹⁰ MENYHÁRD 2014, 1876. p.; KISS 2013, 157. p.

¹¹ MENYHÁRD 2014, 1874. p.; KISS 2013, 156. p.

¹² MENYHÁRD 2014, 1874. p.

¹³ MENYHÁRD 2014, 1875. p.

III. A bizalmi vagyonkezelési titok

A bizalmi vagyonkezelési szerződés fent megfogalmazott bizalmi jellegéből ered a vagyonkezelőnek a Ptk. 6:319. §-ban *expressis verbis* megfogalmazott titoktartási kötelezettsége, amely a következőképpen hangzik:

„A vagyonkezelő köteles titokban tartani minden olyan tényt, tájékoztatást és egyéb adatot, amelyről vagyonkezelői megbízatása keretében vagy annak kapcsán szerzett tudomást. E kötelezettsége független a vagyonkezelői jogviszony létrejöttétől, és fennmarad a bizalmi vagyonkezelési megbízatás megszűnése után is.”

A vagyonkezelőt terhelő titoktartási kötelezettség a vagyonkezelési szerződés immanens része a törvényi rendelkezés alapján akkor is, ha azt kifejezetten nem foglalták a felek a szerződésbe. Fontos kihangsúlyozni, hogy – ahogyan azt *Menyhárd* megállapítja – a titoktartási kötelezettség alapja nem önmagában a bizalmi vagyonkezelési szerződés, hanem a felek között fennálló bizalmi viszony,¹⁴ a kontraktus bizalmi jellege.¹⁵ Ezért amellet, hogy az idézett törvényhelyen megfogalmazottak szerint a szerződéses jogviszony megszűnése után is fennáll a titoktartási kötelezettség, a vagyonkezelőt e kötelezettség abban az esetben is terheli, ha a szerződés érvénytelen, avagy létre sem jött.¹⁶

1. A bizalmi vagyonkezelési titok rendszerbeli helye

Angyal Pál 1908-as monográfiájában kísérletet tesz a titok mint ontológiai és jogi jelenség általános fogalmának megállapítására. Ahogy azt hangsúlyozza, a vonatkozó irodalom tipikusan csak a magántitok fogalmát adja meg, a *titokra* vonatkozó általános megállapítások ritkák.¹⁷ Álláspontom szerint a bizalmi vagyonkezelési titok esetén éppen az általános megállapítások segítenek annak megállapításához, hogy létező és jogi védelemmel körülbástyázott titokfajták csoportjai közül e titok valamelyik alá besorolható-e vagy sem.

1. 1. A bizalmi vagyonkezelési titok mint magántitok

A bizalmi vagyonkezelési titok magántitokként való értelmezéséhez elengedhetetlen a magántitok fogalmi elemeinek meghatározása. A tartalmi kritériumoknak való megfelelés vizsgálatát *ab ovo* megnehezíti, hogy a magántitok fogalmát sem polgári jogi norma, sem *sui generis* büntetőjogi értelmező rendelkezés nem határozza meg.¹⁸ A Ptk.

¹⁴ BALÁS P. ELEMÉR: *Személyiségi jog*. In: Szladits Károly (szerk.): Magyar magánjog. Első kötet. Általános rész. Személyi jog. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata. Budapest, 1941. 644. p.

¹⁵ BÉRCES VIKTOR: *A magántitok büntetőjogi védelmének értelmezési sémái*. Jogtudományi Közlöny 2017/9. 394–402. pp. 398. p.; B. SZABÓ 2014, 211. p.

¹⁶ MENYHÁRD 2014, 1890. p.; BALÁS 1941, 644. p.

¹⁷ ANGYAL 1908, 11. p.

¹⁸ Vö. BÉRCES 2017, 395. p.; TAMÁS LAJOS: *A titok magánjogi védelme*. In: Nochta Tibor – Monori Gábor (szerk.): *Ius est ars*. Ünnepi Tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére. Pécs, 2015. 499–508. pp. 499. p.; BÉKÉS ÁDÁM: *Az emberi méltóság és az egyes alapvető jogok elleni bűncselekmények (Btk. XXI. Fejezet)*. In: Polt Péter (szerk.): A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény nagykommentárja. Opten Informatikai Kft. Budapest, 2016. 671–709. pp. 695. p.

2:46. §-a voltaképpen kodifikált tartalom nélkül deklarálja a magántitoknak minősülő titok jogi védelmét, a következőképpen: „A magántitok védelme kiterjed különösen a levéltitok és a hivatásbeli titok oltalmára.”

A normatív tartalom hiánya okán a joggyakorlat kimunkálta azokat a fogalmi kritériumokat, amelyek alapján valamely titok magántitokként védelemben részesülhet. A bírói gyakorlat szerint „a titok mindaz a bárki által megismerhető adat, tény, körülmény, vagy gondolat, amelyet azonban csak korlátozott számú egyén ismer, s amelynek titokban maradásához a titok ismerőinek méltányolható érdeke fűződik.”¹⁹ (Vö. BH2004. 170.) A magántitok a jogi védelemben részesülő titok legelemibb és legperszonálisabb formája, amelynek jellegadó fogalmi ismérve – éppúgy, mint bármely titoknak, – hogy annak meghatározott körből való kikerülése az e körbe tartozók érdekeit sérti.²⁰ Az érdeknek a magántitok fogalmi körét illetően „méltányolhatónak” kell lennie, azaz megállapítható, hogy az általános társadalmi-erkölcsi megítélés szerint, objektíve is érdeksérelmennek tekinthető a titok nyilvánosságra hozatala, az adott titokkörből való kikerülése.

A Ptk. két titokfajtát részesít *nevesített* védelemben,²¹ a „különösen” kitétel egyértelműen utal azonban arra, hogy a magántitok köre a védelem szempontjából *bővíthető*,²² a Ptk. voltaképpen a magántitkot ezáltal generális titokfajtának tekinti. A hivatásbeli titok különösen az orvosi, valamint az ügyvédi titok, de e körbe sorolható a joggyakorlat szerint tipikusan a gyónási titok is.²³

A bizalmi vagyonkezelési szerződés esetén – amint azt a szerződés dogmatikai jellemzőinél láthattuk – az abszolút jellegű jogviszonyok „önkéntes megbontása” érhető tetten azáltal, hogy a vagyonrendelő átruhazza a vagyonának tulajdonjogát a vagyonkezelőre, emellett akár a jogviszony keletkezésekor, akár annak fennállásakor bármikor szükségképpen rendelkezésre bocsátja a vagyonrendelőt megillető, a vagyonkezeléssel kapcsolatos titkok körét is. Az abszolút jellegű jogviszonyokban bekövetkező szerződéses modifikációt a következőképpen fogalmazza meg Miczán: „a bizalmi vagyonkezelés a személyiségi jogi alapokat akként módosítja, hogy a saját személyiségi jogának e bizalmi vagyonkezelési jogviszonnyal kapcsolatos titkaira vonatkozó részét nem engedi szabadon gyakorolni, hanem e jogait is aláveti bizalmi kötelezettségének, ezzel az abszolút jogból az arra vonatkozó közvetett rendelkezési jog kiválasztását a vagyoni jogokon túl e személyiségi jog tekintetében is megteremti.”²⁴ Tekintettel arra, hogy a magántitok specifikus altípusainak felsorolása a már ismertetett „különösen” jelzőre tekintettel nem jelent taxációt, álláspontom szerint e fogalmi kör a bizalmi vagyonkezelési titokkal *kibővíthető*. A magántitok joggyakorlat által meghatározott fogalmi kritériumainak megfelelő, álláspontom szerint ugyanis bármely szerződéses jogviszonyban keletkező, illetve felmerülő

¹⁹ TÓTH MIHÁLY: *Titkokkal átszőtt büntetőjog*. Iustum Auquum Salutare 2005/1. 57–72. 2005. 57. p.; Vö. JUHÁSZ ZSUZSANNA – VIDA MIHÁLY: *A szabadság és az emberi méltóság elleni bűncselekmények (Btk. XII. Fejezet III. Cím)*. In: Nagy Ferenc (szerk.): *A magyar büntetőjog különös része*. HVG Orac. Budapest, 2009. 162. p.; Vö. TAMÁS 2015, 501. p.

²⁰ OROS PAULÍNA: *Titokvédelem*. In: Petrik Ferenc (szerk.): *A személyiség jogi védelme*. KJK Könyvkiadó, Budapest, 1992. 144–156. pp. 144. p.

²¹ Vö. FÉZER TAMÁS: *Személyiségi jogok*. In: A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. Opten Informatikai Kft. Budapest, 2014. 294. p.

²² Vö. OROS 1992, 145. p.; BÉKÉS 2016, 695. p.

²³ FÉZER 2014. 294. p.

²⁴ MICZÁN 2016, 24. p.

titok védelméhez fűződő érdek méltányolható. *Miczán* szerint a bizalmi vagyonkezelési titok abban különbözik a más, bizalmi személyeket (pl. ügyvédet, orvost) terhelő titoktartási kötelezettségtől, hogy azoknak az „*ágazati jogszabályok mögötti polgári jogi jogalapja*” a Ptk. magántitokra vonatkozó rendelkezése. Ezzel szemben álláspontja szerint a bizalmi vagyonkezeléssel kapcsolatos adatokra, információkra vonatkozó titoktartási kötelezettség a 6:319. §-án alapul, nem pedig a Ptk. 2:46. §-án. *Formálisan* maradéktalanul egyetértek *Miczán* álláspontjával, különbségtételével, úgy vélem azonban, hogy az általa megfogalmazott differencia *materiálisan nem releváns*. Álláspontom szerint ugyanis a magántitokkénti védelem szempontjából materiálisan nem tehető különbség az ily módon védett ügyvédi, avagy orvosi titok,²⁵ valamint a bizalmi vagyonkezelői titok között. Úgy vélem, hogy annak dogmatikai megállapításával, hogy a bizalmi vagyonkezelési titok is magántitok, a magántitokként történő védelem jogalapja éppen úgy a Ptk. magántitokra vonatkozó rendelkezése lesz, mint ahogyan a más, joggyakorlat, illetve ágazati törvények²⁶ által nevesített titkok esetén. Meglátásom szerint a bizalmi vagyonkezelési titok ad absurdum hivatásbeli titokként történő polgári jogi védelme akkor is lehetséges eszközként állna a vagyonrendelő, illetve a titokjogosult rendelkezésére, ha ezt a védelmet a Ptk. *expressis verbis* nem fogalmazná meg. Azzal azonban, hogy ezt a jogalkotó megteszi, pontosan az ügyvédi, illetve az orvosi titokhoz hasonlóan biztosít nyílt utat a védelemhez, mintegy mérlegelési lehetőség gyakorlásának kötelezettségével nem terhelve a joggyakorlatot annak a kérdésnek az eldöntésével, hogy vajon az e szerződési körben felmerülő titok magántitokként védhető-e. Ebben az esetben ugyanis a magántitok joggyakorlat által kimunkált fogalmában meghatározott, a titok felfedésének jogszerűségéhez szükséges „méltányolható érdek” létének hiánya már önmagában, mintegy indíciiumként fennáll az *expressis verbis* jogi norma megsértése okán. Ahogyan azt *Vida* és *Juhász* megfogalmazzák, az adat, illetve tény titokjellegét jogi szabály írja elő, így a „*méltányolható érdeket sértő jelleg a jogellenesség alapján megállapítható*”.²⁷ Így tehát a titokvédelmi kötelességnek akár a Ptk.-ban, akár valamely ágazati normában való deklarálása a magántitok jelleget egyértelművé tevő jogi rendelkezések. Mindezeknek megfelelően álláspontom szerint a magántitok fogalmi körébe tartozó titokfajták köre a bizalmi vagyonkezelési szerződés megjelenésével, és e helyen elemzett törvényhely megfogalmazásával kibővült, és értendő alatta a bizalmi vagyonkezelési titok is.

1. 2. A bizalmi vagyonkezelés titok mint üzleti titok

Tóth Mihály az individuális magántitok terminus technikust használja azokra a magántitkokra, amelyek a titok jogosultjának személyi körülményeire vonatkoznak. A gazdasági körülményekre vonatkozó magántitok pedig a speciális magánjogi, valamint büntetőjogi védelemben részesülő üzleti titok.²⁸

²⁵ TÓTH 2005, 58. p.

²⁶ Vö. TAMÁS 2015, 504. p.

²⁷ Vö. VIDA – JUHÁSZ 2009, 162. p.

²⁸ TÓTH 2005, 69. p.

Az üzleti titok fogalmának meghatározását, valamint annak magánjogi védelme feltevéleit 2018. augusztus 8-ig a Ptk. tartalmazta. 2018 augusztusában hatályba lépett azonban az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény (*továbbiakban: Üttv.*), amellyel a jogalkotó kiemelte az üzleti titokra vonatkozó szabályanyagot a Ptk.-ból, és e titokfajta vagyoni jogi jellemzőinek előtérbe helyezése mellett a fokozott és komplex jellegű, valamint az uniós jogi követelményeknek is maradéktalanul megfelelő védelmet²⁹ e külön törvényben teremtette meg. Álláspontom szerint azon jogalkotói cél és jogtechnikai megvalósítás, miszerint a komplex és összefüggő szabályanyaggal a jogalkotó helyesen nem kívánta megbontani a Ptk. zárt logikai rendszerét, és a Ptk. Személyiségi jogok részéből kiemelve *expressis verbis* az üzleti titok vagyoni jogi jellegét, és ilyen jellegű védelmét hangsúlyozza, önmagában még nem eliminálja azt az ezidáig uralkodó dogmatikai megállapítást, miszerint *magánjog-dogmatikailag* az üzleti titok a magántitok speciális fajtája.

Éppen ezért indokolt annak vizsgálata, *vajon a bizalmi vagyonkezelési titok tekinthető-e üzleti titoknak*. Abban az esetben ugyanis, ha igen, úgy az a megállapítás a büntetőjogi védelem tartalmát és terjedelmét is determinálja.

Az Üttv. 1. §-a következőképpen definiálja az üzleti titkot:

*„Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó, titkos - egészben, vagy elemeinek összességéként nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető -, ennél fogva vagyoni értékkel bíró olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek a titokban tartása érdekében a titok jogosultja az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsítja.”*³⁰

A titok tárgya a magántitokhoz képest annyiban eltérő, hogy az nem szorosan a titok jogosultjának személyéhez, hanem annak gazdasági tevékenységéhez kapcsolódik. A törvényi fogalomban meghatározott egyéb feltételek voltaképpen valamely adat, tény, ismeret jellegadó fogalmi elemeinek tekinthetők, amelyek – így a titokban tartás követelménye – a magántitok joggyakorlat által kimunkált fogalmában is impliciten megtalálhatók. A magántitok és az üzleti titok közötti *differentia specifica* tehát a titok tárgya, tartalma, pontosabban az a tevékenységi kör, amelyben a titok mint gazdasági determináns jelentőséggel bír,³¹ valamint ebből eredően – ahogyan azt a jogrendszerbeli helye is *expressis verbis* kifejezésre juttatja – az üzleti titok vagyoni értékének és forgalomképességének dominanciája. Függetlenül attól, hogy a magántitokkal szemben az üzleti titok megsértése *elsősorban* gazdasági érdekek sérelmében áll, az üzleti titok ugyanúgy titok, mint ahogyan a magántitok, így annak *titokjellemvonásai* álláspontom szerint adottak. *Angyal* megfogalmazása szerint: „*az egyénnek gazdasági titkaira vonatkozó rejtve maradáshoz való joga a jogi tárgy*”. Álláspontom szerint tehát az alapvető kü-

²⁹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2016. június 8-i (EU) 2016/943 IRÁNYELVE a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, hasznosításával és felfedésével szembeni védelemről.

³⁰ E szakasz második bekezdése az üzleti titok altípusaként, speciális fajtájaként definiálja és részesíti védelemben a védett ismeretet (know-how). Tekintettel azonban arra, hogy e titokfajta jellegénél fogva a bizalmi vagyonkezelési titok szempontjából álláspontom szerint nem releváns, a rendelkezés idézésétől és vizsgálatától e helyen eltekintek.

³¹ Vö. ANGYAL 1908, 139. p.

lönbség a két titoknem között abban áll, hogy az üzleti titok gazdasági tevékenységhez kapcsolódik, így annak megsértése esetén gazdasági érdekek érvényesülésén alapuló vagyoni jogok sérelmének az absztrakt lehetősége fennáll,³² még magántitok esetén erről nincsen szó. Természetesen a magántitok megsértése esetén sem kizárt vagyoni jogok sérelmének bekövetkezése, ám üzleti titok megsértése esetén – függetlenül attól, hogy a jogsértés megállapításának, illetve a szankció alkalmazásának nem feltétele – a vagyoni jogok, gazdasági érdekek sérelme (annak lehetősége) a domináns.³³

Nincsen annak akadálya, hogy a szerződő felek a bizalmi vagyonkezelési szerződésben megfogalmazzanak olyan titkokat, titokköröket, amelyek azok tartalmi jellemvonásai, immanens gazdasági jellemvonásai (fogalomképesség, elidegeníthetőség) okán üzleti titoknak minősülnek, így ex lege üzleti titokként fokozott védelemben részesülnek. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy valamely nem közismert tény, adat, információ nem attól lesz üzleti titok, hogy a felek azt a szerződésben üzleti titoknak nevezik annak érdekében, hogy az fokozott titokvédelemben részesüljön, hanem kizárólag akkor, ha az a törvényben megfogalmazott tartalmi feltételeknek megfelel.

2. A bizalmi vagyonkezelési titok megsértésének polgári jogi szankcionálhatósága

Menyhárd Attila a bizalmi vagyonkezelési titok megsértésének polgári jogi szankcionálása körében akképpen foglal állást, hogy tekintettel arra, hogy a szabályozás nem fűz szankciót a titoktartási kötelezettség megsértéséhez, úgy „a titoktartási kötelezettség megsértése esetén a polgári jog általános szankciórendszere alkalmazandó, amelynek során elsősorban kártérítési³⁴ és jogalap nélküli gazdagodás-visszatérítési követelés, továbbá eltiltási igény (a személyiségi jogok megsértésére és a károsodással fenyegető helyzetekre vonatkozó szabályok alapján) lehetőségével kell számolni”.³⁵ A titoksértés tényének megállapítása alapot szolgáltat tehát a személyiségi jogsértésekkel szemben rendelkezésre álló polgári jogi szankciók alkalmazására.

IV. A bizalmi vagyonkezelési titok büntetőjogi védelme

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (továbbiakban: Btk.) 223. §-a tartalmazza a magántitok megsértésének törvényi tényállását, a következőképpen: *Magántitok megsértése miatt büntetendő, „aki a foglalkozásánál vagy közmegbízásánál fogva³⁶ tudomására jutott magántitkot alapos ok nélkül felfedi”.*

³² Vö. ANGYAL 1908, 143. p., 144. p.

³³ Ahogyan azt Angyal által idézett Giesker 1905-ös művében megfogalmazza: „So kann auch die Verletzung der Geheimsphäre mittelbar Vermögensinteressen kränken, zum Vermögensrechte wird sie auch dadurch nicht.” (Idézi: ANGYAL 1908, 143. p.)

³⁴ Vö. VEREBICS 2013, 594. p.

³⁵ MENYHÁRD 2014, 1890. p.

³⁶ A Csemegi Kódex a hivatási titok megsértését taxatív meghatározott hivatásokhoz kötötte, amely szabályozási módszerrel szemben ANGYAL kritikával él, amikor megfogalmazza, hogy „a titoktartásra kötelezettek köre szerfelett szűk, általános kíváncsi, hogy a keretek tágításával minél több oly személyre kiterjesztessék e kötelezettség, kik hivataluknál fogva idegen titok birtokába jutnak.” (ANGYAL 1908, 113. p.) Az

Jelen tanulmányban nem célom a teljes törvényi tényállás elemzése, arra kizárólag annyiban törekszem, amennyiben az értelmezés a bizalmi vagyonkezelési titok magántitokként történő büntetőjogi védelme kérdésében szükséges. A büntetőjogi felelősség megállapításának konkrét feltételei vizsgálatát megelőzően az elemzés első lépcsőfoka a magántitok megsértése tényállás megfelelése az ultima ratio elvének. A magántitok megsértése deliktum törvényi tényállása tekintetében pedig kizárólag a bizalmi vagyonkezelési titok megsértésének büntetőjogi szankcionálása szempontjából problematikus fogalmi elemek, így a magántitok mint elkövetési tárgy büntetőjogi értelmezése, valamint a speciális tettesi kvalifikáció képezi a vizsgálat tárgyát.

1. Titokvédelem az ultima ratio elvének tükrében

A titokhoz fűződő egyéni, illetve társadalmi érdek olyan jogi tárgyak, amelyek vonatkozásában a fokozatos, lépcsőzetes jogtárgysértés lehetséges,³⁷ azaz ezeket az érdekeket más jogág is, így tipikusan a polgári jog (sőt, elsődlegesen az) védelemben részesíti. Ahogyan azt Fézer megfogalmazza, „a személyiség védelmét a polgári jog és a büntetőjog egymást kiegészítve valósítja meg.”³⁸ A két jogág közötti viszonyrendszert tekintve a fokozatos jogtárgysértést lehetővé tevő jogi tárgyak tekintetében ma is aktuális Angyal titokvédelemmel kapcsolatos megállapítása: „nem minden veszélyeztetés és sértés követel büntetőjogi szankciót. Némelykor elegendőnek tartjuk a sértés magánjogi következményeinek megállapítását, (...) s csak ritkán sürgetjük a büntetőjog súlyos fegyvereinek használatát.”³⁹ A két jogág nem ritkán párhuzamosan, azonban más célból, illetve más eszközrendszerrel lép fel egyazon történeti tényállás realizálódása esetén.⁴⁰ Az ultima ratio⁴¹ büntetőjogi alapelvre tekintettel a titoksértés büntetőjogi szankcionálása kizárólag abban a terjedelemben megengedett, amennyiben az valamilyen *többlettényállási elem* büntetőnormában való megjelenésében a büntetőjogi felelősség megállapításának feltételeként definiálható.⁴² A magánjogi, valamint közigazgatási jogi védelem tárgyától eltérő büntetőjogi védelem terjedelmére világít rá Angyal is, amikor a titok büntetőjogi védelmének feltételeit határozza meg, amely feltételek között mintegy generálisan „a más jogági beavatkozásnál fokozottabb fellépés igényét” fogalmazza meg.⁴³ A fokozott fellépés igényének deklarálása is megalapozza azt a tételt, miszerint alapvetően minden büntetőjogilag releváns titoksértés materiális értelemben polgári jogi felelősség megállapíthatóságára is alapot ad, fordítva ez a tétel azonban már nem igaz.⁴⁴ A magánjog és

1961-es Btk. volt az első, amely a taxáció helyett általános fogalmat határozott meg. (BELOVICS ERVIN: *Az emberi méltóság és az egyes alapvető jogok elleni bűncselekmények (Btk. XXI. Fejezet)*. In: Busch Béla (szerk.): *Büntetőjog II. Különös rész*. A 2012. évi C. törvény alapján. HVG Orac, Budapest, 2012. 224–266. pp. 248. p.)

³⁷ KARSAI KRISZTINA: *Fogyasztóvédelem és büntetőjog*. HVG-ORAC, Budapest, 2011. 49. p.

³⁸ FÉZER 2014, 255. p.

³⁹ ANGYAL 1908, 27. p.

⁴⁰ NOCHTA 2016, 482. p.

⁴¹ Vö. TÓTH 2005, 57. p.

⁴² Vö. KARSAI 2011, 67. p.; MOLNÁR ERZSÉBET: *A gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselőjének speciális büntetőjogi felelőssége*. Doktori értekezés. 2018, 72. p.

⁴³ ANGYAL 1908, 25–26. pp.

⁴⁴ Vö. NOCHTA 2016, 482. p.; MOLNÁR 2018, 73. p.

a büntetőjog közötti, az ultima ratio elv alapján fennálló különbséget juttatja kifejezésre Balás P. Elemér a magánjogi titokvédelemmel kapcsolatos fejtegetései körében: „a titokszféra a maga egészében magánjogi védelemben részesül, tehát nem szorítkozik azoknak a töredékes szabályoknak körére, melyeket egyes speciális törvények, főleg büntetőtörvények állapítanak meg”.⁴⁵

A büntetőjogi védelem titokvédelem terén is megjelenő fragmentális jellege⁴⁶ alapvetően nem a titok tárgyának szelektálásában ölt testet. Álláspontom szerint a titok tárgyát tekintve a védelemnek hézagmentesnek kell lennie, és e hézagmentesség, avagy a Balás által hivatkozott Giesker, német szerző által megfogalmazott „totális titokvédelmi rendszer”⁴⁷ megvalósul.⁴⁸

2. A magántitok megsértése törvényi tényállás alkalmazhatóságáról

Annak megállapítása, miszerint a bizalmi vagyonkezelési titok polgári jogi értelemben magántitoknak minősül, logikusan vezet arra az eredményre, hogy a büntetőjogi védelem szempontjából a magántitok megsértése tényállás alkalmazhatóságának kérdése vizsgálendő. Amint azt láthattuk, a magántitok polgári jogi védelme körében a jogalkotó példálózó, kiemelő jelleggel határoz meg tipikus titokfajtákat, amelyeket más jogági normák, illetve a joggyakorlat tovább cizellál. Ez az exemplifikatív jelleg teszi lehetővé azt, hogy a bizalmi vagyonkezelési titkot a magántitok védelmi körébe vonjuk, azt magántitokként interpretáljuk. Annak megállapítása azonban, hogy a bizalmi vagyonkezelési titok polgári jogi értelemben magántitoknak minősül, ezért személyiségi jogi védelmi eszközök alkalmazhatók, még nem jelenti *automatikusan* azt, hogy büntetőjogi védelem is fennáll. A büntetőjogi védelem, mint láttuk, az ultima ratio elvének szem előtt tartásával fragmentális, azaz a magántitokkal szemben a védelem szigorúbb feltételekkel, a magánjogi védelemhez képest többlettényállási elemek megvalósulása esetén állhat fenn. A magánjogi védelem feltételeihez képest a büntetőjogi védelem annyiban lesz *szűkebb*, hogy a jogalkotó a magántitok megsértése tényállás tettesét *specializálja*, azaz a titoksértés büntetőjogilag csak akkor lesz releváns, ha az elkövető a foglalkozása, avagy a közmegbízatása révén jutott a titok birtokába. Ahhoz tehát, hogy a bizalmi vagyonkezelési titok megsértésének büntetőjogi relevanciája kérdésében állást foglaljunk, szükséges definiálni, mit is ért a magántitok megsértése tényállás vonatkozásában a büntetőjogtudomány, valamint a joggyakorlat *foglalkozás* alatt. Kérdés tehát, hogy vajon a bizalmi vagyonkezelési szerződés mint tisztán polgári jogi kontraktus megkötése alapján keletkező bizalmi vagyonkezelői jogviszony tekinthető-e olyan viszonyrendszernek, ahol a vagyonkezelő és a vagyonrendelő közötti kapcsolatot, illetve a vagyonkezelő tevékenységét büntetőjogi védelem szempontjából „foglalkozásként” definiálhatjuk. Előkérdésként ál-

⁴⁵ BALÁS 1942, 640. p.

⁴⁶ Vö. KARSAI KRISZTINA: *Alapelvei (r)evolúció az európai büntetőjogban*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2015. 78. p.

⁴⁷ GIESKER, HANS: *Das Recht des Privaten an der eigenen Geheimsphäre. Ein Beitrag zu der Lehre von der Individualrechten*. Müller, Zürich, 1905. (Idézi: BALÁS 1942, 625. p.)

⁴⁸ OROS 1992-es munkájában utal a titokvédelem hézagmentességének kritériumára: „Az Alkotmány nem tesz különbséget a titok fajtája között, hanem az alanyhoz kötve garantálja minden ember jogát arra, hogy bizalmas információi ne szenvedjenek sérelmet.”⁴⁸ (OROS 1992, 144. p.)

lászpontom szerint vizsgálendő az is, hogy a titokvédelem szempontjából a tanulmány tárgyát képező szerződés „bizalmi”, avagy „hivatási” eleme domináns-e.

2. 1. A hivatásbeli titok védelmének ratio legis

A hivatásbeli titok mint magántitok nevesített fajtájának védelmi indoka mind a polgári jog, mind a büntetőjog szempontjából közös. E ráció feltárása álláspontom szerint a bizalmi vagyonkezelési titok *büntetőjogi* védelmének elemzése szempontjából azért kiemelendő és releváns, mert a magántitok polgári jogi védelméhez képest a potenciális titoksértők köre szűkül, és az ismerv, amely alapján a jogalkotó a specializációt megteszi, a titok tartalmának vizsgálatát sem teszi nélkülözhetetlenné.

Angyal kategorizálása alapján a titok tudatkörbe jutásának módjára tekintettel bizalmi, hivatási és hivatali titkok között tehető különbség. Bizalmi titoknál – *Angyal* meghatározásával élve – „az érdekelt s a titok tárgyát képező körülményről tudomással bíró egyén között létező, illetve feltételezett tényleges bizalmi viszony szálain keresztül jut a mások előtt rejtett körülmény az egyik tudatkörből a másikba; szóval ehelyütt bizonyos önkéntesség jellemzi a titok tárgyának harmadik személyekkel való közlését”. Hivatási titoknál ezzel szemben valamilyen sajátos foglalkozás természete az, amely előtt mások tudatkörüknek egy részét megnyitni kénytelenek. Bizalmi titok az, amelyet két vagy több – benső viszonyban élő – egyén őriz.⁴⁹ *Angyal* bizalmi titoknak azt tekinti, amelyet a titok jogosultja önként bíz a titoktartásra kötelezett személyre, míg a hivatási titok,⁵⁰ illetve e titok védelmének genus proximuma abban áll, hogy a titokjogosult más személyre kénytelen titkát bízni. Ahogyan *Angyal* megfogalmazza: „oly szakavatott egyénekhez fordulunk, kik a védelmi munkával hivatásszerűen foglalkoznak, s akik előtt sokszor legrejtettebb titkaink is kénytelenek vagyunk feltárni, mert különben nevünkben és javunkra feladatuknak nem tudnának megfelelni.”⁵¹ *Sándor* a bizalmi vagyonkezelésről szóló monográfiájában akképpen fogalmaz, hogy e szerződésben a bizalmi jelleg dominál.⁵² Megállapítása a szerződési jog, a vállalkozási, illetve a megbízási szerződések tipizálásának kontextusában értendő, tehát – mint láttuk – a bizalmi jelleg dominanciája teszi a szerződést megbízási természetűvé, a megbízási típusú szerződések csoportjába tartozóvá.⁵³ A bizalmi jelleg dominanciájával kapcsolatban tett megállapítása azonban a személyiségi jogi vetület nézőpontjából álláspontom szerint árnyaltan értelmezendő, ugyanis a titokvédelem szempontjából a bizalmi jelleg az alapvető domináns tényező, ehhez képest, immáron a titokkörökön belül vizsgálendő az, vajon mennyiben hivatásbeli jellegű a titok.

⁴⁹ ANGYAL 1908, 14. p.

⁵⁰ A bizalmi vagyonkezelési titok jogi védelmének szempontjából álláspontom szerint a hivatali titok büntetőjogi relevanciájának vizsgálata mellőzendő annak ellenére, hogy a védelem rációja, a fokozott büntetőjogi védelem szükségessége *Angyal* szerint hasonlóan a hivatásbeli titok rációjához, a következőkben áll: „a magánhivatalnokokkal szemben mellőzhető a büntetőjogi beavatkozás, mert a félnek módjában áll megválasztani azt a magánegyént, akire titkait rábízta (...). Egyedül abban az esetben igényelhet büntetőjogi védelmet, midőn kényszerítve van, hogy bizonyos magánhivatalnok tevékenységét igénybe vegye, s e célból azzal némely titkát közölje. (ANGYAL 1908, 104. p.)

⁵¹ ANGYAL 1908, 107. p.

⁵² SÁNDOR 2014, 398. p.

⁵³ B. SZABÓ 2014, 28. p.

Angyal bizalmi-hivatási viszonyrendszeren alapuló különbségtétele alapján megfogalmazható, hogy a hivatási titok esetén az önként vállalt bizalmi nexust pótolja a kényszerű kapcsolaton alapuló titoktranszfer jogi védelme. A hivatásbeli titok jogi védelmének rációja feltárását követően adódik a kérdés: Vajon a bizalmi vagyonkezelés tekinthető-e hivatásnak? Tekinthető-e *olyan hivatásnak*, amely e tartalmi kívánalmaknak megfelel, és amely viszonyrendszer fennállása mintegy *kényszerű* okot ad arra, hogy a vagyonrendelő a vagyonkezelővel titkokat közöljön?

2. 2. A foglalkozás terminus technikus értelmezése

A foglalkozás terminus technikus fogalmát éppúgy nem határozza meg *expressis verbis* büntetőjogi értelmező rendelkezés, mint ahogyan e hiány a magántitok fogalmának tekintetében észlelhető, ám ahhoz hasonlóan a joggyakorlat kimunkálta azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a büntetőjogi felelősségre vonást megalapozó foglalkozásról van szó. Eszerint foglalkozás alatt *rendszeres kereső tevékenység* gyakorlását kell érteni, amely lehet munkaviszony, tagsági viszony, önálló vállalkozás, eseti megbízások alapján rendszeresen végzett tevékenység is.⁵⁴ A foglalkozás terminus főfogalmi eleme eszerint az, hogy rendszeres kereső tevékenységről van szó, függetlenül attól, hogy milyen jogviszony keretei között történik a tevékenység végzése.⁵⁵ A *kereső tevékenység* fogalmilag azt feltételezi, hogy a feladatot elvégző személy anyagi javakban részesül, azaz nyelvtani értelemben (a joggyakorlat által kimunkált fogalomnak is megfelelően) ki kell zárni az ingyenesen ellátott tevékenységek körét a foglalkozás fogalom alól. Teleologikus értelmezés alapján, valamint a norma jogtárgyvédő funkcióját szem előtt tartva azonban azon tevékenységek ingyenes ellátása esetén, amelyek egyébként foglalkozásként, kereső tevékenységként végezhetők, a titoktartási kötelezettség fennáll, a titok megszerzését foglalkozás végzése során megszerzett adatnak, ténynek, információnak kell tekinteni. Az ingyenesen végzett tevékenységek kivonása e fogalmi kör alól ugyanis azt a következményt vonná maga után, hogy például a pro bono ügyvédi tevékenység ellátása esetén az ügyvéd az általa e tevékenysége végzése során tudomására jutott titok alapos ok nélkül történő feltárása esetén *büntetőjogilag* nem lenne felelősségre vonható. Éppen ezért a joggyakorlat által kimunkált „rendszeres kereső tevékenység” feltételt a magántitok megsértése tényállás interpretálása során úgy kell érteni, hogy az adott személy a meghatározott tevékenységet foglalkozásaként végzi, azzal rendszeresen kereső tevékenységet folytat, akkor is, ha e körben ingyenesen is ellát foglalkozásához kapcsolódó tevékenységet.

A bizalmi vagyonkezelési szerződés magánjogi, tisztán kontraktuális jellege alapvetően felveti azt a kérdést, hogy a polgári jogi szerződéses jogviszonyok körében felmerülő titkok a büntetőjogi védelem szempontjából tekinthetők-e foglalkozás során megszerzett titkoknak. Álláspontom szerint e tekintetben nem lehet egységesen állást foglalni, a szerződés jellegéből kiindulva kell a kérdést eldönteni. Úgy vélem, hogy a bi-

⁵⁴ VIDA – JUHÁSZ 2009, 162. p.; SZOMORA ZSOLT: *Az emberi méltóság és az egyes alapvető jogok elleni bűncselekmények (Btk. XXI. Fejezet)*. In: Karsai Krisztina (szerk.): *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Complex Kiadó, Budapest, 2013. 451–481. pp. 468. p.; BELOVICS 2012, 249. p.

⁵⁵ Vö. BÉRCES 2017, 396. p.

zalmi alapon nyugvó, és gyakorta tartós, avagy rendszeres tevékenység ellátására kötött, megbízási típusú szerződések esetében,⁵⁶ kiváltképpen azok visszterhessége esetén olyan szerződéses jogviszonyról beszélhetünk, amely a büntetőjogi védelem szempontjából foglalkozásnak minősül, tekintettel arra is, hogy az „eseti megbízási alapján rendszeresen végzett tevékenység” körében felmerülő titkok magántitokként történő büntetőjogi védelmét a joggyakorlat is elismeri.

Jelen érvelés mellett szól *Balás* azon megállapítása is, miszerint titoktartási kötelezettséget alapvetően el lehet vállalni kétoldalú szerződéssel is, ám való igaz, az alapvetően magánjogi védelmi rendszerre vetített megállapítás annyiban releváns csak a büntetőjogi védelem melletti érvelés körében, hogyha az a szerződés az egyéb, imént tárgyalt feltételeknek megfelel, úgy a büntetőjogi védelem fennállhat.⁵⁷

V. Összegzés

Angyal kérdése a mindenkor változó társadalmi-jogi-gazdasági környezetre tekintettel, ma is aktuális: „mennyiben, s mily határok között védendő büntetőjogilag a titok java?”⁵⁸ A bizalmi vagyonkezelési titok mint újonnan megjelenő nevesített titokfajta dogmatikai rendszerben való elhelyezése, védelme módjának, mértékének és terjedelmének meghatározása elengedhetetlen. E titok nevesített védelmének igénye az a bizalmi nexuson alapuló jogviszony, amely a vagyonrendelő és a vagyonkezelő között áll fenn. A bizalom erkölcsi kategória ugyan, ám a tárgyának megsértését a jogrendszer meghatározott feltételek megvalósulása esetén szankcionálja. E feltételek a bizalmi vagyonkezelői titok vonatkozásában megegyeznek a magántitok polgári jogi, valamint büntetőjogi védelmének deklarált feltételeivel. Így tehát ahogyan az ügyvédi titok, orvosi titok a magántitok speciális fajtái,⁵⁹ a bizalmi vagyonkezelői titok is a magántitok jogi sorsát osztja. A büntetőjogi védelem szempontjából vizsgálandó magántitok megsértése tényállás tettességhez szükséges ismérvének mikénti értelmezése meglátásom szerint újraértelmezést igényel a joggyakorlat interpretációjához képest, amely újraértelmezés nemcsak az ingyenes bizalmi vagyonkezelési szerződés alapján keletkezett jogviszonyban felmerülő magántitok, hanem más pro bono végzett foglalkozás vonatkozásában is irányadó.

⁵⁶ Vö. VEREBICS 2013, 593. p.

⁵⁷ BALÁS 1941, 644. p.

⁵⁸ ANGAL 1908, 25. p.

⁵⁹ TÓTH 2005, 58. p.

ERZSÉBET MOLNÁR

ÜBER DIE STRAFRECHTLICHE SCHUTZ DES
TREUHANDGEHEIMNISSES

(Zusammenfassung)

Während des Inkrafttretens des neuen ungarischen Bürgerlichen Gesetzbuches aus 2013 (*uBGB*) wurde ein neuer Vertragstyp im ungarischen Rechtssystem erschienen: der Treuhandvertrag. Der Treuhandvertrag begründet ein Rechtsverhältnis zwischen dem Treugeber und dem Treunehmer, gemäß dessen das Eigentumsrecht des dem Vertrag berührten Vermögens des Treugebers auf dem Treunehmer übertragen wird. Das zwischen den Parteien bestehende Rechtsverhältnis ist gleichzeitig ein Vertrauensverhältnis auch, infolge dessen der Treunehmer gesetzlich verpflichtet ist, die aus dem Rechtsverhältnis stammenden Geheimnisse zu bewahren (§ 6:319 uBGB).

Die Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, ob und inwieweit mit den Instrumenten des strafrechtlichen Geheimnisschutzes das Treuhandgeheimnis geschützt werden darf. Zur Stellungnahme in der Frage des strafrechtlichen Schutzes muss sich als Vorfrage mit dem zivilrechtlichen Schutz, bzw. mit der zivilrechtlichen dogmatischen Eingliederung des Treuhandgeheimnisses beschäftigen. Wenn festgestellt werden darf, dass der geprüfte Geheimnistyp zivilrechtlich als Privatgeheimnis geschützt werden kann, darf deren strafrechtlichen Schutz als Privatgeheimnis analysiert werden. Der strafrechtliche Geheimnisschutz fragmentarisch ist. Das bedeutet, dass der strafrechtliche Schutz bezüglich des Privatgeheimnisses im Vergleich zu dem privatrechtlichen Schutz besteht nur dann, wenn die strafrechtliche Tatbestandselemente, deren Existenz zur zivilrechtlichen Schutz nicht Voraussetzung ist, auch verwirklicht werden. Dementsprechend muss aus der Sicht des strafrechtlichen Schutzes des Treuhandgeheimnisses geprüft werden, was für eine Bedeutung der in dem Straftatbestand der Verletzung des Privatgeheimnisses festgelegte Kriterien zur Täterschaft hat.

NAGY FERENC*

A jogállami büntetőjogról és a fejlődési irányairól**

I. Észrevételek a jogállamról és a jogállami büntetőjogról

Az államra vonatkozó kiinduló Alaptörvényi rendelkezés értelmében „Magyarország független és demokratikus jogállam” [Alapvetés B) cikk (1) bek.]. Az Alaptörvény szerinti államfilozófia úgy írható le, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik [Alapvetés C) cikk (1) bek.] és a „kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat-és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat-és hatáskörébe.” Vagyis ezen szabály erős és cselekvőképes kormányról szól, amely „jóval kevesebb fékkel és ellensúllyal rendelkezik.”¹ Persze látni kell azt is, hogy már hosszabb ideje – nem csupán hazánkban – az államfejlődés egyik tartós jellemzője a végrehajtó hatalom, a közigazgatás súlyának a növekedése, feladatainak a szaporodása mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban.²

A jogállami büntetőjog eszméje szükségszerűen összekapcsolódik magának a jogállamnak az eszméjével. Ennek teoretikus alátámasztása/megindokolása a klasszikus német filozófia, különösen Immanuel Kant jogállami modelljére épül. „Az állam (civitas) emberek sokaságának egyesülése jogi törvények alatt”. Az „állam törvényhozásra egyesült tagjai: állampolgárok (civis), lényegüktől (mint olyantól) elválaszthatatlan attribútumaik a törvényes szabadság, hogy csak olyan törvénynek engedelmeskedjenek, amelyhez hozzájárulásukat adták; a polgári egyenlőség, [...] harmadszor, a polgári önállóság...”³ Tehát Kant szerint a szabadság és az egyenlőség megvalósítása a társadalom minden tagjának mint embernek szabadságában, mint alattvalónak egyenlőségében és mint polgárnak a függetlenségében áll. Ezt a törvényhozó tevékenységben való részvétellel biztosítja: a törvényhozó hatalmat gyakorló képviseleti szerv útján maga a nép szab

* professzor emeritus, SZTE

** „A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.”

¹ Vö. KUKORELLI ISTVÁN: *Az új Alaptörvény államfilozófiája*. In: Fejes Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum Cuique. Ünnepi tanulmányok Paczoly Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2016. 105. p.

² Vö. KUKORELLI 2016, 106. p.

³ KANT, IMMANUEL: *Az erkölcsök metafizikája*. (Ford. Berényi Gábor), Gondolat. Budapest, 1991. 417–418. pp.

kereteket a saját szabadságának. Ez a magyarázata a törvényhozás elsőbbségének a jogállamban a végrehajtó hatalommal és a független bírósággal szemben.⁴

Kantot követően sikeres szintézis jött létre a jogállamiságon belül az igazságosság és a jogbiztonság követelményei között, amennyiben az állami tevékenység joghoz kötöttségének formai elvét, a jogbiztonságot (büntetőjogi megnyilvánulásaként az anyagi jogi legalitás, a törvényesség elvét) alárendelte a jogállamiság materiális, anyagi vetületének, azaz mindenekelőtt az igazságosság követelményének.

Az is rögzíthető, hogy a jog uralmára épülő *jogállam* egyértelműen és egységes fogásként sehol sem definiált fogalom, azaz jelenleg is több értelemben használatos.⁵ Materiális tekintetben a *jogállamiság elve* a büntetőjog nézőpontjából azt juttatja kifejezésre, hogy a büntetőjogot *tartalmilag* hogyan kell úgy kialakítani, miszerint az a modern igazságos állam ideálképeinek lehetőleg messzemenően megfeleljen. E tekintetben előtérben áll az *emberi méltóság tisztelete*, mint az Alaptörvénybe foglalt egész értékrend egyik alapnormája. Ebből következik az általános cselekvési *szabadság biztosítása*. Ez a büntetőjogot az olyan beavatkozásokra korlátozza, amelyek az emberek közösségi együttélésének biztosításához nélkülözhetetlenek.

Az emberi méltóságból következik továbbá a kegyetlen vagy megalázó büntetések kizárása és a fogvatartottak büntetés-végrehajtásban történő embertelen bánásmódjának a tilalma.

Ugyancsak az emberi méltóságból és az általános cselekvési szabadság alapjából is következik a *bűnösségi elv* elismerése. A materiális jogállami elv további következménye az egész kriminálpolitika *szak(mai)/tárgyi kötöttsége*. Vagyis egy magatartás büntetést-érdemlőségéről nem emóciók által meghatározott előítéletek döntenek, hanem a társadalom védelmének igazolt igényei és szükségletei. A jogállamiság materiális természetének jellemzője az *arányosság elvének* elismerése is. A jogállamiság elvének kifejeződése továbbá a *jogegyenlőség* posztulátuma, amely megköveteli minden ember egyenlő kezelését a büntetőjogban.⁶

Hazánkban a jogállamiság alapértékeit az Alkotmány/Alaptörvény rendelkezései részletezik, ugyanakkor nem töltik ki teljes egészében annak tartalmát. Ezért a jogállam fogalmának értelmezése az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata. Az Alkotmánybíróság számos határozatában érintette a jogállamiság elvét: kimondta, hogy a formai jogállamiság magját jelentő jogbiztonság a jogállam nélkülözhetetlen eleme. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára [9/1992. (I.30.) AB hat.] A világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely a jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes

⁴ Vö. *Jogállam címszó*. In: Lamm Vanda – Peschka Vilmos (főszerk.): *Jogi Lexikon*. KJK-KERSZÖV. Budapest, 1999. 293–294. pp.

⁵ Vö. FEJES ZSUZSANNA: *Az állam „jóságának” eszmétörténeti jelentésváltozásai az államfejlődésben*. In: Fejes Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum Cuique. Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2016. 287. p.

⁶ Vö. JESCHECK, HANS-HEINRICH – WEIGEND, THOMAS: *Lehrbuch des Strafrechts Allgemeiner Teil*. 5. Aufl. Duncker & Humblot. Berlin, 1996. 26–27. pp.

és világos legyen, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB hat.].

A honi Alkotmánybíróság határozataiban tehát egyértelműen a jogállamiság formális eleme, a jogbiztonság elsődlegessége mellett foglal állást: „A mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbre való.” [11/1992. (III. 5.) AB hat.] Ez a megközelítés egy semleges jogállamiság-koncepciót eredményez(ett). A jogállamiság voltaképpen a jogrendszer egészének valami-féle ernyő-szabályává vált és a magyar alkotmányos berendezkedés filozófiai keretét jelentette és jelenti.⁷ Az is megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése óta kisebb intenzitással hivatkozik a jogállamiságra, különösen a jogbiztonságra. Ennek oka elsősorban a testület hatásköreinek átalakulásában keresendő.⁸

Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.), továbbá 42/1993. (VI. 30.) AB határozatában, illetve Szabó András több publikációjában az *alkotmányos büntetőjog* kifejezés szerepel, amely szerint a büntetőjognak az alkotmányból kell kiindulnia, ehhez kell igazodnia, mivel az alapnorma alapvető etikai értékeket hordoz és fogalmaz meg. A büntetőjog mint értékszemponthoz vezető rendszer érték-meghatározottsága elsősorban az alkotmányos értékekkel való egybeesést jelenti, illetve kell, hogy jelentse. A büntetőjog azáltal vált érték-hordozóvá, hogy szabályainak kiindulópontjává az egyéni és kollektív szabadságot biztosító közjogi-alkotmányos rendszer vált.⁹

Azonban nem csupán a büntetőjog tekintendő közjogi-alkotmányos rendszerhez kötött jogágnak, hiszen az alkotmány rendelkezéseinek a jogrendszer egészére nézve kötelező erejük van. Vagyis alkotmányellenes szabály nem lehet a jogrendszer része, legyen szó bármely jogág normáiról. Továbbá valószínűleg az alkotmányos büntetőjog terminológia használata is hozzájárult ahhoz, hogy hazánkban az alkotmányjogi és a büntetőjogi kérdéseket – az előbb vázolt összefüggésük mellett is – nem választják szét kellően a felvetődött problémák elemzése során. Az alkotmányjognak és a büntetőjognak ugyanis a maga saját rendszerében gondolkodva kell a kodifikációs és a jogértelmezési kérdéseket megoldania. A büntetőjogi felelősség anyagi és eljárásjogi feltételeinek rendszerbe foglalása és működtetése nem alkotmányjogi kérdés, ezért helyes lenne az alkotmányjogi és a más jogágak belső rendszerét érintő problémákat külön tartani.¹⁰

Ezzel összefüggésben részünkről az jegyezhető meg, hogy a büntetőjog tekintetében is a kiindulópontot és egyúttal az áthághatatlan korlátot az alkotmány, az alkotmányban rögzített alapvető emberi jogok és jogelvek jelentik. A büntetőjog azonban nem pusztán alkalmazott alkotmányjog, hanem önálló felelősségi és szankciórendszerrel rendelkező jogterület is, amely az alkotmányban foglalt alapjogok lényegi korlátjaként is felfogható.

Az elmúlt időszak felgyorsult eseményei, a globális és lokális kihívások egyre gyakrabban szembeállítják az állam gyors és hatékony intézkedéseit a jogállamiság vívmányaival. Ezen kihívások sorából kiemelendő a globalizálódó világ biztonsági kihívásaira

⁷ CHRONOWSKI NÓRA: *A jogállamiság még mindig program...* In: Chronowski Nóra et al. (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2017. 39. p.

⁸ CHRONOWSKI 2017, 39. p.

⁹ SZABÓ ANDRÁS: *A büntetőjog reformja.* G & G. Budapest, 1992.; SZABÓ ANDRÁS: *Igazságosan vagy okosan.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993.; SZABÓ ANDRÁS: *Alkotmány és büntetőjog.* Jogtudományi Közöny 1999/4.

¹⁰ WIENER A. IMRE: *Alkotmány és büntetőjog.* Állam-és Jogtudomány 1995/1-2. sz.; WIENER A. IMRE (szerk. és társzerző): *Büntetőjog Általános Rész.* KJK KERSZÖV. Budapest, 2003.

adandó válaszok, amelyek révén a polgárok hatékony és gyors állami intézkedéseket várnak el a kormányzattól. Az állam pedig éppen a hatékonyságra hivatkozással gyorsan és akadálymentesen törekszik intézkedéseinek megvalósítására, és ezek a folyamatok a jogállam formális és materiális követelményeire egyaránt nagy veszélyt jelentenek.¹¹ Márpedig a jogállamiság, a jogállami elvek és követelmények tiszteletben tartása nélkül az alapjogok, a garanciális szabályok és a demokrácia védelme sem valósulhat meg.

A jogállam ezen értelmezésében a büntetőjog szolgálatot teljesít: az állami büntetőhatalom behatárolásának eszköze. Ebből következik az ún. jogállami büntetőjogi felfogás, amely a büntetőjog behatárolását célozza úgy, hogy az egyes személynek az állammal szembeni individuális jogait védelmezi. A szabadság és a jogok védelmének gondolata a jogi gátja a büntető-ökonómiai és a kriminálpolitikai céloknak. Ugyanis a kriminálpolitikai – következmény vezérelte – célkitűzések a jogállami behatároló büntetőjogtól idegenek.

II. A (jogállami) büntetőjog fejlődési irányairól

A büntetőjog fejlődési irányainak megítélésénél, tehát a lezárt vagy akár kezdődő, illetve folytatódó trendeknél a téves, a hibás megítélés veszélye a büntetőjog történetisége miatt is különösen nagy és óvatosság indokolt. A trendeknek két fő iránya nevezhető meg: az egyik inkább a büntetőjog feladataival, működésével, funkciójával kapcsolatos. A másik irány/aspektus jobbra a büntetőjog eszközeire, eszköztárára vonatkozik.

I. A büntetőjog feladatai és működése körében Franz v. Liszt a marburgi programjában, az 1882. évi híres előadásában és művében a büntetőjog-tudomány egészének („die gesamte Strafrechtswissenschaft”) koncepcióját vetette fel. Eszerint a büntetőjog tudományának ki kell bővülnie a bűncselekmény, a büntetett, a büntetés empirikus összefüggéseivel, és így ennek kell lennie a célszerű kriminálpolitika alapjának. Megítélése szerint csak a nevezett empirikus „diszciplínának a büntetőjog tudományával való együttműködése révén adott a bűnözés elleni sikeres harc lehetősége.”¹²

A bűnügyi diszciplínák együttműködésében Liszt ekkor a kriminálpolitikának kiemelkedő helyet és rangot biztosított. Később más helyütt, nevezetesen „A szociológiai és antropológiai kutatásoknak a büntetőjog alapfogalmaira gyakorolt hatásáról” c. 1893. évben először közzétett tanulmányában már határt szabott. Nézete szerint „a büntető törvénykönyv a büntetett magna chartája” („das Strafgesetzbuch die magna charta des Verbrechers”).¹³

Ennek megfelelően a büntető törvény elsősorban nem a jogrendet, nem a teljes közösséget védi, hanem az ez ellen ellenszegülő egyes személyt. A büntető törvénykönyv paragrafusokba foglalja számára a jogot, hogy csak a törvényi előfeltételek és csak a

¹¹ FEJES 2016, 287. p.

¹² LISZT, VON FRANZ: *Der Zweckgedanke im Strafrecht (1882/83)*. Nomos. Baden-Baden, 2002. 54. p.

¹³ LISZT, VON FRANZ: *Ueber den Einfluss der soziologischen und anthropologischen Forschungen auf die Grundbegriffe des Strafrechts*. In: Liszt v. Franz: *Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge*. Zweiter Band. J. Guttentag. Berlin, 1905. 80. p.

törvényi határokon belül büntetendő. A kettős elv: nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege – az állampolgár védőbástyája az állami erőhatalommal szemben, a többség kíméletlen hatalmával szemben: a „Leviathan”-nal, vagyis a félelmet keltő, hatalmas állammal szemben. Liszt hosszú idő óta a büntetőjogot mint az államnak jogilag behatárolt büntető hatalmát jelöli/jelölte. Így fogalmaz(ott): „én most is azt mondhatom: a büntetőjog a kriminálpolitika áthághatatlan korlátja” („das Strafrecht ist die unübersteigbare Schranke der Kriminalpolitik”). „És így kell maradnia.”¹⁴

Liszt idézett kijelentése máig ható: vagyis jelenleg is aktuális és ma sincs kisebb jelentősége, mint a liszti időszakban: egyrészt a hatékony bűncselekmény-kontroll, a preventív bűnüldözés, másrészt a liberális-jogállami szabadságvédelem közötti feszültség problematikájának. Továbbá a kriminálpolitikai szándék és a büntetőbírói akarat a (büntető)törvényben találja meg a határait. A törvény az érintettek számára nem csupán az elítélés(ük) alapja, hanem az állami túlhatalomtól való védelem, az egyenlő mérce és kontroll garanciája is.

Az is kiemelendő azonban, hogy manapság a büntetőjog nem elsősorban a kriminálpolitika korlátja, hanem inkább a meghosszabbított karja, lényegében szinte a kriminálpolitika eszköze.¹⁵ Ezt a folyamatot előkészíti és elősegíti a büntetőjog, a büntetési célok funkcionális felfogása egy olyan klímába ágyazódva, amelyben a büntetőjogi eszközök következményeinek figyelembe vétele, a prevenciója és a hasznossága a büntetőjog igazolásának központi ismérvei lettek. Mindezek nyomán a kriminálpolitikának a büntetőjogba való átnyúlása és beavatkozása közel került.¹⁶ Ez az átnyúlás és beavatkozás többféleképp realizálódhat, illetve realizálódik, mint például: a veszélyek elleni küzdelemre (is) kialakítani igyekvő büntetőjog, a *veszélyeztetési deliktumok* megjelenése és térnyerése.

A veszély a jogállami büntetőjog számára kockázatos, mondhatni veszélyes kategória. Ezért úgy gondolom, hogy ennek oka – kissé egyszerűsítve fogalmazva – az, hogy a veszélyre épülő ilyen rendszer már nem lenne nevezhető jogállami büntetőjogi szisztémának, hanem az elkövető veszélyességét megelőzni, illetve elhárítani igyekvő rendőri, biztonsági „büntetőjognak”, a lényeges, jogállami garanciális elemektől megfosztott, de legalábbis „lecsupaszított”, akár határozatlan tartamú biztonsági intézkedésekkel egyetemben. Azonban ismeretesen alapvető követelmény a demokratikus jogállamban az, hogy a büntetőjogi beavatkozás az alapvető jogállami büntetőjogi alapelvek, így – egyebek mellett – tettfelelősség, a szükségesség és arányosság elve alapján valósuljon meg.

Megítélésem szerint büntetőjogilag különbség tehető/teendő az elkövető által teremtett veszély és az elkövető személyi veszélyessége között. Az első veszély kategória valamely büntetendő cselekmény megvalósulásának a kockázata; ez az ún. cselekmény-, vagy tett-veszélyesség, a szélesedő körben elterjedő veszélyeztetési deliktumokkal. A másik veszély kategóriát a potenciális elkövetőben rejlő kriminális szándék határozza meg, ez a személyi vagy elkövetői veszélyesség, amely azonban a jogállami büntetőjogban a felelősségrevonás alapjaként önmagában elfogadhatatlan. A korábbi és a hatályos Btk. (80. §) tartalmazta/tartalmazza viszont a büntetés kiszabásának elvi szabályait,

¹⁴ LISZT 1905, 80. p.; Vö. NAGY FERENC: *Régi és új tendenciák a büntetőjogban és a büntetőjogtudományban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2013. 122–123. pp.

¹⁵ HASSEMER, WINFRIED – NEUMANN, ULFRID: *Vor §1*. In: Kindhäuser Urs et al. (Hrsg.): *Strafgesetzbuch Band 1. Nomos Kommentar*, 3. Aufl. Nomos, Baden-Baden, 2010. 156. p.

¹⁶ HASSEMER – NEUMANN 2010, 157. p.

közöttük az *elkövető társadalomra veszélyességét* is. Ennek értelmében a bűnelkövető nem általában, hanem a bűncselekmény elkövetése folytán veszélyes a társadalomra. Ezen elkövetői veszélyesség mértékére a megnyugtatóbb és a határozottabb következtetést is az elkövetett bűncselekményből, annak jellegéből, jellemzőiből lehet levonni. E büntetékiszabási kategória vizsgálata mindenekelőtt az egyéni (speciális) megelőzés céljának szempontjából jelentős.

Az első veszély – tett – a *büntetendőség*, a második az elkövetői *büntethetőség kiterjesztésével* hozható összefüggésbe. Megjegyezhető, hogy a kiterjesztés kifejezés német megfelelője a „Vorverlagerung,” amely fogalom büntetőjogi kontextusban különösen népszerű a németeknél, jóllehet nem eredeti büntetőjog-dogmatikai kategória. E megnevezéssel az a jelenség/módszer illethető, amikor a jogalkotó új büntetőjogi norma alkotása vagy jogszabály-értelmezés útján ún. klasszikus bűncselekmények elkövetésének virtuális idősíkján előre helyezi, kiterjeszti a büntetendőséget és ezzel egyúttal/egyben távolabb hozza azt a tényleges, materiális sérelem/eredmény okozásától.

Megkülönböztetendő a büntetendőség tágabb (horizontális és vertikális síkon egyaránt történő) és szűkebb (vagy csak horizontális vagy kizárólag vertikális) értelemben felfogható kiterjesztése. A büntetendőséget megalapozó kiterjesztés tényállás-értelmezéssel és új tényállás-alkotással is megvalósulhat.¹⁷

2. A büntetőjog fejlődésének másik iránya, aspektusa a *büntetőjog eszközeivel/eszköztárával kapcsolatos*. Azon utak és megoldások egyike ez, amelyek révén a működő/funkcionális büntetőjog ténylegesen megvalósulhat. E tekintetben a jogállami büntetőjog hagyományai által létesített/alkotott azon akadályok, gátak elhárításáról, megszüntetéséről vagy legalábbis kisebbsítéséről van szó, amelyek a kriminálpolitikai célkövetést akadályozhatják. Ezen büntetőjogi fejlődési aspektusra vonatkozóan példaként emelhető ki a bűncselekmény áldozata/sértettje érdekeinek fokozottabb figyelembe vétele, a jóvátétel gondolatának, a resztoratív szempontoknak az előtérbe kerülése.

Ambivalensnek tekinthető az a fejlődési irány is, amely a (kár)jóvátételnek a büntető anyagi jogban betöltött szerepét, helyét, illetve büntetőjogi szankciókénti kialakítását illeti. Ez utóbbival kapcsolatban üdvözlendő, ha a jóvátétel büntetőjogi szankciójaként hozzájárul(hat) a szabadságelvonó büntetések csökkentéséhez.

Megítélésem szerint az ősi eredetű jóvátételi alapgondolat egyértelműen helyeselhető, nevezetesen az, hogy az elkövető az általa a sértettnek okozott sérelmet/kárt/hátrányt a törvényi keretek alapján a sértett által elfogadott módon és mértékben jóváteszi. Ennek jogalkotói és jogtechnikai kivitelezési módozatai igen eltérőek lehetnek. Ezek sorából – véleményem szerint – nem emelhető ki olyan változat, amely egyedül és kizárólagosan „üdvöztető” lenne/lehetne. Azonban az mindenképp leszögezhető, hogy a határozottan támogandó különböző jóvátételi megoldások egyrészt nem veszély nélküli eszközök, így csak megfelelő garanciák mellett alkalmazhatóak. Másrészt nem általános gyógyírt jelennek a problémákra és csak korlátok figyelembevétele mellett jöhet szóba az alkalmazásuk. Mindezek fényében és ismeretében is viszont a hazai (büntető) gyakorlatban a jóváté-

¹⁷ Ezen variációkra hazai büntetőjogunkból felhozott példákat lásd NAGY FERENC: *Az állami büntetőhatalom korlátozása ellen ható tendenciák a büntetőjogban*. Állam és Jogtudomány 2018/1. 84–85. pp.

tel jogintézményét a jövőben hatékonyabban ki lehetne használni és bátrabban lehetne igénybe venni mind a büntető eljárási, mind az anyagi büntetőjog területén.¹⁸

III. A szimbolikus büntetőjogról

Szakirodalmunkban szinte még újdonságként hat a hazánkban elsőként az általam nevesített *szimbolikus büntetőjog* problémaköre, amelyet speciális fejlődési irányként külön kívánok tárgyalni. A szimbolikus büntetőjog toposzával az ún. modern büntetőjogi rendszer típusa írható le, amely – egyebek mellett – azzal jellemezhető, hogy egyrészt a büntetőjog hatókörének kiterjesztése valósul meg, másrészt a büntetőjog által elérhető magatartás-irányító hatás és eredmény túlértékelése következik be. A két faktor együtthatása jelentős deficithez vezet a tényleges jogtárgyvédelem tekintetében, anélkül, hogy a jogalkotó ezt a védelmi/végrehajtási deficitet tudomásul venné.¹⁹ Vagyis a törvényhozó a valódi problémát meg sem próbálja orvosolni, a problémakezelés kimerül az eskalálódó punitivitás és szigor kíséretében a szimbolikus jellegű büntetőjogi szankció(k) előírásában. A törvényhozó ezáltal demonstrálja és kommunikálja a döntési és cselekvési képességét a tényleges jogtárgyvédelem tulajdonképpeni feladatának elmulasztása ellenére.²⁰

A német szakirodalomban a büntető törvények szimbolikus funkciója, a szimbolikus büntetőjogi aktus megnevezés már 1980-ban említést és kiemelést kap,²¹ majd ezen koncepció fundamentális megalapozása és továbbvitele összekapcsolódik Hassemer nevével/munkáival.²²

A Neumann és Schroth szerzőpáros már a fentebb hivatkozott munkájukban a büntető törvények szimbolikus funkcióját emelte ki. Eszerint a szimbolikus aktus annak jele, hogy az állam valami olyat tesz, ami hozzájárul(hat) a felingerelt/felbosszantott lakosság megnyugtatásához és a jogrendbe vetett bizalom helyreállításához. Az egyértelműen szimbolikus jelentőségre utalnak a szerzők a náci-gyilkosságok elévüléséről szóló 1979. évi nyugatnémet vita kapcsán. Ebben a vitában valójában nem a speciál- vagy generálpreventív célkitűzésről volt szó és nem is a megtorlásról, az elévülés megszüntetését ellenző véleményekkel szemben. A döntő sokkal inkább az, hogy az elévülés megszüntetését a nemzeti szocialista időszak büntetteitől való távolságtartásként, ezen tettek morális elítélésének megújításaként értelmezzék. Tehát szimbolikus aktusról volt szó és nem tényleges kriminálpolitikai intézkedésről. Azonban, hogy mily kevésbé állt előtérben a büntető törvényhozás instrumentális/célszerű funkciója, azt jól mutatja ez a törvénytervezet, amely az elévülés megszüntetését a náci gyilkossági büntetésekre korlátozta.²³

¹⁸ Vö. BÁRD PETRA: *Helyreállító igazságszolgáltatás*. In: Borbíró Andrea (főszerk.): *Kriminológia*. Wolters Kluwer. Budapest, 2016. 945–946. pp.

¹⁹ NAGY 2013, 129. p.

²⁰ RADTKE, HENNING: *Vor §§ 38. ff. Symbolisches Strafrecht*. In: Joecks, Wolfgang – Miebach, Klaus (Hrsg.): *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*. Band I. C. H. Beck. München, 2003. 1466–1468. pp.

²¹ NEUMANN, ULRICH – SCHROTH, ULRICH: *Neuere Theorien von Kriminalität und Strafe*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Darmstadt, 1980. 114–115. pp.

²² Vö. SCHROEDER FRIEDRICH-CHRISTIAN: *Symbolisches Strafrecht – symbolische Straftaten*. In: Neumann, Ulfrid et al. (Hrsg.): *Festschrift für Winfried Hassemer*. C.F. Müller. Heidelberg. 2010. 617. p.

²³ NEUMANN – SCHROTH 1980, 114–115. pp.

Az 1980 óta eltelt időszakban is mind határozottabban testet öltő jelenségnek, illetve veszélynek tekinthető a hagyományos dogmatika eróziója, s a *szimbolikus*, pusztán demonstratív, kirakat-célokat szolgáló *büntetőjog* térnyerése.²⁴ Ezt közel három évtizeddel ezelőtt Hassemer német professzor úgy fogalmazta meg, hogy a büntető normák és a büntetéssel fenyegetések komoly kétségek mellett csak úgy kaphatnak értelmet, hogy a büntetőjogi rendszer a jelenlétét és a reakciókészségét dokumentálja, ezáltal pedig csupán a hatékonyság és a társadalomvédelem látszatát közvetíti, és ennek folytán a nyilvánosságot becsapja. Így a büntetőjog a feladatát már nem tudja teljesíteni, mert nem szavazható.²⁵

Jeschek professzor szerint az olyan büntető rendelkezések megalkotása és fenntartása esetében, amelyek a lakosság, a nép jogtudatában semmi támogató jellegű rezonanciára, egyetértésre nem találhatnak, az ilyen esetben/ esetekben és összefüggésben is „szimbolikus törvényhozásról” lehet beszélni.²⁶

Az újabb törvényhozásnak is gyakran felróják, miszerint a büntetéssel fenyegetések a megoldandó problémákra csupán szimbolikusán reagálnak, anélkül azonban, hogy ezáltal a biztonságot garantálnák. Az (el)ismert kriminálpolitikai elvekkel összefüggésben tehát azt kell vizsgálni és megítélni, vajon legitim cél lehet-e a biztonság védelmére gondolt (kriminál)politika esetében a büntetőjognak mint szimbolikus normaerősítésnek a felhasználása/alkalmazása, ha a büntetőjogi normák ténylegesen biztonságot nem nyújtanak, mivel ezeket ritkán, vagy egyáltalán nem alkalmazzák. Valójában persze a jogalkotó mindig több életterületet ragad meg/fog át büntetőjogilag és ennek megfelelően új jogi tárgyakat alkot. Ha azonban a büntetőjog egyáltalán büntetőjog akar maradni, úgy arról nem mondhat le, hogy a fundamentális értékeket, érdekeket, azaz a jogi tárgyakat büntetőjogilag védetté ne nyilvánítsa, mindezt akkor is, ha a büntetőjogi norma alig érvényesíthető. Ez valójában szimbolikus funkció.²⁷

A szimbolikus büntetőjog általában erősen absztrahált jogtárgyakkal dolgozik, amelyeknek konkrét célszerű és tényleges védelme alig realizálható. A jogtárgycsorbitásoknak nem több és nem jobb védelméről van szó, hanem a társadalomban meglévő szubjektív bizonytalanság védelméről.

A szimbolikus törvények kevésbé törekednek az egyébként is nehezen végrehajtható jogi tételek közvetlen érvényesítésére, hanem etekintetben a jog funkciója az uralmi legitimáció és a közvetett magatartás-irányítás. Ezen az úton végül is sajátos realitás alakul ki, azaz az irracionális ismét a racionális.²⁸

A büntetőjog szimbolikus üzenetei és az ilyen jellegű híradások abból is profitálnak, hogy a lakosság többnyire nem, illetve nem sokat tud a ténylegesen ismertté vált bűnelkövetések nagyságrendjéről, a bűnesetek összetételéről, arányáról, az elítélésekről, a szankciókról, a látens bűnelkövetésről. A hivatalos, az „uralkodó” idevonatkozó ismeret

²⁴ NAGY 2013, 128–129. pp.; TÓTH MIHÁLY: *Adalékok a büntetőjogi dogmatika válságához*. In: Karsai Krisztina et al. (szerk.): Nagy Ferenc Ünnepi Kötet. Acta Jur. et Pol. Tomus LXXXI. Szeged, 2018. 945–954. pp.

²⁵ HASSEMER, WINFRIED: *Einführung in die Grundlagen des Strafrechts*. 2. Aufl. C.H. Beck. München, 1990. 71–72. pp.

²⁶ JESCHECK, HANS-HEINRICH – WEIGEND, THOMAS: *Lehrbuch des Strafrechts Allgemeiner Teil*. 5. Aufl. Duncker & Humblot. Berlin, 1996. 52. p.

²⁷ KREUZER, ARTHUR: *Kriminalpolitische Kurskorrekturen durch die neue Bundesregierung?* Neue Kriminalpolitik (NK) 2018/2. 146. p.

²⁸ KUBINK, MICHAEL: *Strafen und ihre Alternativen im zeitlichen Wandel*. Duncker & Humblot. Berlin, 2002. 647–648. pp.

legfeljebb a rendelkezésre bocsátott, szűkkörű, kétes megbízhatóságú állami statisztikából meríthető. Vagyis a tudatosan félrevezetett kriminalitási és szankció-ismeretek preventív hatását lehet feltételezni.²⁹

Egy másik vélemény értelmében a szimbolikus büntetőjog lényegét érintő fontos tényező az, hogy a politika a büntetőjogot a bűncselekmények elleni küzdelem olcsó, ugyanakkor szimbólumban gazdag eszköztárát fedezte fel. A büntetőjogi rendelkezések, intézkedések révén a politika az aktivitás benyomását közvetítheti, anélkül, hogy nyilvánvalóvá válna, miszerint a jogtárgyvédelem, a biztonság hatékony módszereit, illetve a valós problémamegoldást nem, vagy nemigen ismeri.³⁰ A szimbolikus büntetőjog esetében tehát a társadalmi problémákkal szembeni jelképes és látszatomegoldási minták, modellek alkotására /teremtésére lehet és kell gondolni.³¹

A büntetőjog ezen *szimbolikus funkcióját* a legújabb hazai szakirodalomban *Gönczöl Katalin* a büntető populizmussal hozza összefüggésbe. Szerinte büntető populizmusról akkor beszélhetünk, „ha az uralkodó politikai elit a közvélemény nyomására hivatkozva a bonyolult társadalmi jelenségekre [...] folyamatosan leegyszerűsítő, látványos és gyors sikereket ígérő módon reagál. Ez az elit a súlyos társadalmi konfliktusok enyhítésének érdemi kezelése helyett hatalomtechnikai megoldásként, szavazatszerzési célból nyúl a társadalmi kontroll kiterjesztéséhez.”³²

Véleményem szerint a szimbolikus büntetőjog és a büntető populizmus közé nem feltétlenül tehető egyenlőségjel, nem tekinthetők teljesen azonosnak. Azonban a két fogalom/jelenség viszonyában nagyon szoros az összefüggés: a szimbolikus büntetőjog szolgáltat(hat)ja a formai keretet, a büntető populizmus pedig a formai kereten belül a tartalmi magyarázatot ad(hat)ja az érdemi problémakezelés elmaradására vonatkozóan. Másként kifejezve, lényegében ugyanazon társadalmi jelenség kétirányú, azaz más nézőpontból történő megközelítéséről van szó. A büntető populizmus a társadalmi reakciók, a társadalmi problémák oldaláról közelít, míg a szimbolikus büntetőjog a populizmus ezen ontológiai jelenségét kívánja büntetőjogi rendszerbe illeszteni, azaz normatív leképezni, az ontológiai/kriminológiai tartalom indokát legitimmé, akceptálhatóvá tenni.

Az ontológiai és a normatív oldal kölcsönhatásban lévő együttesének célja pedig elsősorban a társadalom, a közvélemény biztonságérzetének megnyugtatója, a közhatalom működőképessége legalábbis látszatának a dokumentálása és fenntartása.³³

A szimbolikus büntetőjog és büntető populizmus jelensége azonban nem csak negatív, kedvezőtlen megítélésű lehet, hanem bizonyos pozitív hangsúllyal, kedvező értékkel, fontosnak is minősíthető jelentőséggel szintén rendelkezik/rendelkezhet.

²⁹ KUBINK 2002, 649. p.

³⁰ HILGENDORF, ERIC: *Beobachten zur Entwicklung des deutschen Strafrechts*. In: Hilgendorf, Eric – Weitzel, Jürgen (Hrsg.): *Der Strafgedanke in seiner historischen Entwicklung*. Duncker & Humblot. Berlin, 2007. 207–208. pp.

³¹ ALBRECHT, PETER-ALEXIS: *Kriminologie. Eine Grundlegung zum Strafrecht*. 4. Aufl. C.H. Beck. München, 2010. 71. p.

³² GÖNCZÖL KATALIN: „A punitív kriminálpolitika és a büntető populizmus – egymást fedő fogalmak?” *Jogtudományi Közlöny* 2014/11. 542–543. pp.

³³ NAGY 2018, 86. p.

Ezek közé tartozik:

- a társadalmi igények, elvárások kielégítése, az ennek/ezeknek való megfelelés;
- az ország lakossága, nagyobb közössége biztonságérzetének erősítése, az ehhez való hozzájárulás.

A büntető populizmus és a növekvő, erősödő punitivitás jelenségei között ugyancsak szoros összefüggés, de jelentős átfedések is kimutathatóak. Punitivitás alatt olyan büntetőjog-barát hozzáállást, magatartást lehet érteni, amely a mind több és a mind szigorúbb büntetések követelésében találja meg a kifejeződését. A büntető tényállások emelkedő száma és a hosszú tartamú, szigorú szankciók szabályozása persze önmagában semmiképp sem javítja minden további nélkül a jogtárgy-védelmet.³⁴

A növekvő, az erősödő punitivitás trendjét lehet Magyarországon is megállapítani a törvényhozás és a joggyakorlat tekintetében egyaránt. Egy honi kriminológiai nézet szerint a punitív büntető-populizmus a kriminálpolitika érzelmileg motivált erődemonstrációja. Ezen kriminálpolitika retorikai elemének tekinthető a populizmus, mert politikai haszonszerzésre irányul. A punitivitás az állami erődemonstráció legmarkánsabb kifejeződése, amely szimbolikus üzenetet hordoz, vagyis azt, hogy az állam képes és hajlandó fellépni a bűnelkövetéssel szemben. A punitív populizmus lényege az, hogy a bűnözési félelem által keltett lakossági elvárások kielégítése döntően érzelmi-szimbolikus alapon, a rövid távú politikai racionalitás érdekeihez igazodva történik meg.³⁵

IV. A büntetőjog-tudomány helyzetéről és szerepéről

A magyar büntetőjog és büntetőjog-tudomány helyzetére és szerepére vonatkozóan először is az rögzíthető, hogy közismerten az a német dogmatika hatókörében alakult és fejlődött. A hazai büntetőjog-tudomány helyzetét és szerepét illetően tehát előbb indokolt és kíváncsú a német büntetőjog-tudományról lényegre törő kritikai áttekintést vázolni német szerzők idevonatkozó tanulmányainak segítségével.

Gropp professzor 2008-ban megjelent tanulmányában jó áttekintést ad a német büntetőjogi dogmatikáról, erősségeiről és gyengébb pontjairól. Eszerint a német büntetőjogi dogmatika erőssége egy igazi fogalmi világ (Fletcher nyomán „Begriffswelt”) megteremtése. Jellemző a tudományos elemzések mélysége és a tudományos viták intenzitása. Emellett a (büntető)jog és a filozófia szoros kapcsolata emelhető ki, amely a német büntetőjog-tudománynak jelentőséget és tekintélyt kölcsönöz. Kiemelendő az is, hogy a német egyetemi oktatók az egész munkaerejüket a kutatásnak és az oktatásnak szentelik.³⁶ Gropp kritikai értékelése szerint viszont az a virágkor, amelyen a német büntetőjogi

³⁴ HILGENDORF 2007, 205–206. pp.

³⁵ BORBÍRÓ ANDREA: *Kriminálpolitika és bűnmegelőzés a késő modernitásban*. PhD-disszertáció. Kézirat. Budapest, 2011. 37. p.; LÉVAY MIKLÓS: *A „punitivitas” fogalma, koncepciója és a fogalom változatai a kriminológiai (pönológiai) szakirodalomban*. In: Borbíró Andrea et al. (szerk.): *A büntető hatalom korlátainak megtartása: a büntetés mint végső eszköz*. Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére. ELTE. Budapest, 2014. 315–326. pp.

³⁶ GROPP, WALTER: *Deutsches Strafrechtsdenken im europäischen Kontext*. In: Karsai Krisztina (Hrsg.): *Strafrechtlicher Lebensschutz in Ungarn und in Deutschland*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008. 9–19. pp.

dogmatika Európa-szerte és talán világviszonylatban is megtermékenyítően hatott, a csúcspontját túllépte, a zeniten már túljutott. A 20. század utolsó évtizedeinek két nagy német büntetőjogászát emeli ki, nevezetesen *Jescheck* és *Eser* professzorokat, a freiburgi Max-Planck Intézet korábbi igazgatóit, akik *Liszt* értelmében és szellemében megkísérelték a német büntetőjogi dogmatikát külföld felé is érthetővé és exportképesé tenni, és akikre a külföldi eszmék is hatottak.³⁷

A fiatalabb német büntetőjogi szakirodalomban már *hiányoznak a külföldi* jogterületek dogmatikai alakzataira, szakíróira, joggyakorlatára és filozófiai iskoláira *utalások*. Ebben a helyzetben a magyar hátterű, de amerikai *Fletcher* nem teljesen alaptalanul említi a „német szakirodalom öntudatos és öntelt provincializmusát.”³⁸

Gropp értékelésében úgy összegez, hogy a büntetőjog lényegi, alapvető kérdéseivel közelebbről összehasonlító büntetőjog-tudományként foglalkozhatunk. Egy adott ország büntetőjogi dogmatikája/tudománya csak úgy és akkor létezik igazából és fejlődik tovább, ha azt az összehasonlító büntetőjog-tudomány részterületeként érti(k) és értelmezi(k).³⁹

További újabb – *Ambos*-féle – német értékelés szerint egy nemzetközileg tapasztalt megfigyelő józan megállapítása lehet az, hogy a német büntetőjog-tudomány az utóbbi évtizedekben nemzetközileg érzékelhető jelentőségvesztést szenvedett el, gyakorlatilag minden területen. Számos államban, elsősorban a kontinentális európai országok egy részében, Dél-Amerikában és Ázsia bizonyos részeiben (így Japánban, Kínában, Koreában és Törökországban) ez a hatás és befolyás még bizonyos fokig érvényesül. Tehát ott és azokban az államokban, ahol a német pedantéria némileg demokrácia-deficitet, szinte autoriter állami berendezkedéssel és dogmatikus gondolkodásmóddal találkozhat. Ezekben az országokban is a német befolyás a német dogmatikai tanok és kategóriák egyoldalú exportjára korlátozódik. A német büntetőjog-tudomány is inkább „büntetőjogi exportban” érdekelt, tehát abban, hogy a német büntetőjogi gondolkodás külföldön elterjedjen, semmint abban, hogy a külföldi, európai, nemzetközi büntetőjogtól tanuljanak és mintegy „büntetőjogi importot” is szorgalmazzanak.

Az említett jogterületeken és befolyási övezeteken kívül külföldön és supranacionális téren is a német büntetőjogról messzemenően nem vesznek tudomást. Ez az ignorálás a német büntetőjog általános részét illetően egyértelműen vonatkozik a magas absztrakciós szintű és nivójú bűncselekmény-fogalomra és az egyes fogalmi elemekre, kategóriákra is.

A német büntetőjog-tudomány befolyásvesztésének okai között *Ambos* kiemeli a nemzeti büntetőjog látszólagos védettségét, amelyet a nemzetközivé válással és a globalizációval szemben az érintett társadalmakban gyakran annak erkölcsi, kulturális gyökereivel és ezáltal kulturális „kötöttségével” magyaráznak. A német büntetőjog-tudomány jelentőségvesztése természetesen az angol növekvő dominanciájára, és ezáltal a német nyelvnek a jogtudomány területén történő jelentőségvesztésére is visszavezethető.

Ambos szerint, amennyiben a német büntetőjog-tudomány a nemzetközi kihívásoknak valóban meg akar felelni, úgy strukturális változásokra van szükség. Vagyis módszertani/metodikai nyitás, illetve nyitottság kívánatos, amely kész a diskurzusokra a ro-

³⁷ GROPP 2008, 9–19. pp.

³⁸ FLETCHER, GEORGE P.: *Deutsche Strafrechtsdogmatik aus ausländischer Sicht*. In: Eser, Albin et al. (Hrsg.): *Die deutsche Strafrechtswissenschaft vor der Jahrtausendwende*. Beck. München, 2000. 239. p.

³⁹ GROPP 2008, 9–19. pp.

kon, vagy akár az idegen jogrendszerekkel, azok képviselőivel. E tekintetben a szakmai érvek súlya, jelentősége és a szakmai problémák hangsúlyozása kell, hogy érvényesüljön a hagyományos dogmatikai kategóriák és a merev rendszergondolkodás előtérbe állítása, erőltetése helyett.⁴⁰

A legújabb német megítélés arra hívja fel a figyelmet, hogy a büntetőjog-tudományban a legutóbbi időszakig hiányoztak és jelenleg is hiányoznak a világos és érthető olyan (zsinór)mértékek, amelyek alapján megalapozottan és indokoltan megíthető lehetne az, miszerint egy meghatározott magatartás büntetésre érdemes jogtalanságot foglal-e magában vagy sem.⁴¹

Így a büntetőjog tudománya nem rendelkezik olyan teória-repertoárral, amelynek segítségével a legislaturát irányítani és eligazítani lehetne. A büntetőjog-tudomány vezérfogalma: a jogi tárgy, amely határozatlan és bizonytalan, továbbá a vezérlő tézise (büntetőjog, a jogtárgyvédelem ultima ratioja) elnagyolt tételnek, felületes megállapításnak tekinthető. A büntetőjog tudománya a büntetőjog megfigyelhető átalakulásának kihívásaira sem koncepcionálisan, sem metodikailag nincs megfelelően felkészülve. Annak érdekében, hogy a hangját meghallják és meghallgassák, az önértékelését és a munkamódszereit át kell gondolnia.⁴²

Megjegyzni továbbá a német szerző, hogy tudomásul vehető és veendő, miszerint a törvényhozó a jövőben is inkább az egyes esetek szerint orientálódik, specifikus büntető normákat alkot, és nem szisztematikusan kidolgozott „mesteri terv” szerint jár el. Épp ebből a háttérkörülményből tűnik különösen jelentősnek és fontosnak néhány világosan körvonalazott vezérlő követelmény, konstans elem kidolgozása, amelyekkel a büntetőjog az állam legélesebb kardját nem önkényesen, tetszés szerint és orientáció nélkül használhatná.⁴³

V. A hazai büntetőjog-tudomány helyzetéről, szerepéről

Korábbi és ma is aktuális/érvényes megállapítás szerint a büntetőjogi dogmatika hazánkban (talán túlzottan is) (át)kriminálpolitizálódott lett, vagyis a kriminálpolitika a hatókörét egyértelműen kiterjesztette, a büntetőjogi dogmatikára is rátelepedett; a büntetőjogi dogmatika lényegében a (kriminál)politika eszközévé, szolgálojává süllyesztett és silányított lett. Folyamatosan és fokozatosan erodálódnak a büntetőjog klasszikus jogállami elvei és szabályai.⁴⁴ Megítélésem szerint a praktikus, nemritkán aktuálpolitikai célokat követő gyakorlati kriminálpolitika uralja a jelenlegi hazai helyzetet. Ilyen szituációban már az a felvetés, kérdés fogalmazható meg, hogy hagyományos jogállami büntetőjogról lehet-e még beszélni a jelzett körülmények közepette. Egyet lehet érteni

⁴⁰ AMBOS, KAI: *Zur Zukunft der deutschen Strafrechtswissenschaft*. Goldammer's Archiv für Strafrecht (GA) 2016/4. 177–194. pp.

⁴¹ KUBICIEL, MICHAEL: *Kriminalpolitik und Strafrechtswissenschaft*. Juristen Zeitung (JZ) 2018/4. 171–179. pp.

⁴² KUBICIEL 2018, 173; 178–179. pp.

⁴³ KUBICIEL 2018, 173; 178. p.; BACHMANN, MARIO: *Eine neue Dynamik für das StGB? – Die vierte „Große Koalition“ und die geplanten Reformen des Kernstrafrechts*. Neue Kriminalpolitik (NK) 2018/2. 137–139. pp.

⁴⁴ NAGY 2013, 124–125. pp.; NAGY FERENC: *A büntetőjog tudománya*. In: Jakab András – Menyhárd Attila (szerk.): *A jog tudománya*. HvgOrac. Budapest, 2015. 332–333. pp.

azon nézettel, hogy a tudomány által kialakított elméleti megfontolások és a kriminálpolitika gyakorlati megvalósítása, azaz az elmélet és a gyakorlat között jelentős távolság tapasztalható, és így hiányzik közöttük a párbeszéd (pl. Irk Ferenc).

Mindezt nagyon jellemzően mutatja az a körülmény is, hogy a hatályos Btk. kodifikációjának közvetlen előkészítése során nem állt fel a korábbiakban szokásos kodifikációs szakmai bizottság/munkacsoport, és – néhány ügyvédi praxist is folytató akkori docens kollégán kívül – egyetlen bűnügyi szakterülettel foglalkozó egyetemi tanárt, elméleti szakembert sem kérdeztek meg, nem voltak kíváncsiak a szakmai véleményükre, ez feltehetően „zavaró tényező” lett/lehetett volna.

A hazai büntetőjog-tudomány és a kriminálpolitika, a törvényhozás képviselői között tehát lényegében hiányzik a kommunikáció és a honi törvényhozás is jobbára az egyes esetek szerint jár el és alkot büntető normákat.

Ebben a helyzetben kérdéses az, hogy mi a büntetőjog-tudomány szerepe, mi a lényegi teendője, feladata. Úgy gondolom, hogy ezzel összefüggésben az olykor-olykor erőteljes német kritikai megállapítások a hazai büntetőjog-tudomány képviselői számára is megszívlelendőek és figyelembe vehetők. A büntetőjog-tudománynak továbbá azt lehet és kell számításba vennie, hogy elsődlegesen törvényhozás-kritikai, vagy tanácsadó szerepkört kíván-e betölteni. Úgy gondolom, ez így túlzottan kiélezett dilemma-felvetés lenne, hiszen a kettő nem zárja ki egymást. Azonban meghatározóan hangsúlyos, megalapozott kritika kell (legyen) a kriminálpolitika felé, a konkrét alternatívák felmutatásával, de csak a jogállami kereteken belül.

Éppen az ilyen kritikus időkben a kritikai hozzáállás mellett nem, illetve nemigen köthető kompromisszum a világos és koherens jogállami garanciális elvek és az ezeket lépten-nyomon felülírni kívánó kriminálpolitika és joggyakorlat igényei között. A részleges, a relatív/relativizálódó büntetőjogi dogmatika nem követendő, hiszen ha megbontjuk az alapokat, már nem épülhet rá kiszámítható, biztonságos, koherens rendszer.⁴⁵

Továbbá „a katedráról ne a mindenkor büntetőpolitika gyakran ötletbörzvéé züllesztett jogi álproductumait népszerűsítsük, hanem az ezen felülemelkedni képes tudományos igazságainkat.”⁴⁶

⁴⁵ NAGY 2013, 125. p.

⁴⁶ TÓTH MIHÁLY: *Dogmatikai szilánkok az új Btk. elfogadása ürügyén*. FORUM III. évf. 1. sz. Szeged, 2013. 103. p.

FERENC NAGY

ÜBER DAS RECHTSSTAATLICHE STRAFRECHT UND ÜBER
IHRE ENTWICKLUNGSLINIEN

(Zusammenfassung)

Der Verfasser dieses Beitrags gibt einen kurzen Überblick über:

- I. Bemerkungen zum Rechtsstaat und zum rechtsstaatlichen Strafrecht*
- II. Entwicklungslinien des (rechtsstaatlichen) Strafrechts*
- II. Symbolische Strafrecht*
- IV. Die Lage und Rolle der Strafrechtswissenschaft*

I. Grundlegender Maßstab der Kriminalpolitik ist der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, der vom ungarischen Grundgesetz als Leitprinzip für die gesamte Staatstätigkeit aufgestellt ist. Es gibt einen formellen und einen materiellen Begriff/Aspekt der Rechtsstaatlichkeit. In formeller Hinsicht treten im Strafrecht vor allem diejenigen Elemente des Rechtsstaatsprinzips hervor, die die Rechtssicherheit verbürgen sollen. In materieller Hinsicht sagt/zeigt dieser Grundsatz, wie das Strafrecht inhaltlich gestaltet sein muss. Als Hauptfunktion des rechtsstaatlichen Strafrechts ist/soll ein Instrument der Begrenzung der staatlichen Strafgewalt sein.

II. Zwei Trends sind deutlich. Der eine betrifft eher die Aufgaben, der andere bezieht sich eher auf die Instrumente des Strafrechts.

III. Mit dem Topos „symbolisches Strafrecht“ soll der Typus eines modernen Strafrechtssystems beschrieben werden, das durch Einzelphänomene gekennzeichnet ist: z. B. Erstreckung/Vorverlagerung des Strafrechts und Überwertung der durch Strafrecht erreichbaren verhaltenssteuernden Wirkung. Das Zusammenwirken der beiden Faktoren führe erhebliche Defizite hinsichtlich der Bewirkung von Rechtsgüterschutz herbei, ohne dass der Gesetzgeber diese Vollzugsdefizite zur Kenntnis nehme.

IV. Nach der *Gropps* Ansicht: Die Strafrechtsdogmatik eines Landes kann nur bestehen und sich weiterentwickeln, wenn sie als Teilbereich einer vergleichenden Strafrechtswissenschaft verstanden wird.

Nach der Meinung von *Ambos*: Will sich die (deutsche) Strafrechtswissenschaft den internationalen Herausforderungen wirklich stellen, so bedarf es struktureller Veränderungen, methodischer Öffnung bzw. Offenheit.

Eine wichtige Frage ist, ob die Strafrechtswissenschaft eine primär gesetzgebungskritische oder gesetzberatende Wissenschaft sein will. Dies erscheint jedoch als zu ultimativ, denn beides schließt sich nicht aus. Meiner Meinung nach soll die Strafrechtswissenschaft in Rahmen der Rechtsstaatlichkeit vor allem und entscheidend gesetzgebungskritische sein.

NÁNÁSI LÁSZLÓ*

A népköztársaság ügyészségétől a köztársaság ügyészségéig**

*Államügyészség, népügyészség, ügyészség Magyarországon
1945–2003*

A több évszázados hagyományokon alapuló, majd a polgári államszervezet idején kialakított magyarországi ügyészség történetében 1945-ben új korszak kezdődött. A kezdetben továbbélő addigi megoldás néhány év elteltével a magyar állam politikai-közjogi jellegének megváltozásával egy új helyzetű és jelentős részben új feladatkörű szervezettel került felváltásra. Időlegesen párhuzamos apparátus is működött meghatározott bűncselekmények miatti eljárásokban. Az ország első írott alkotmányának megfelelően létrehozott ügyészség a következő évtizedekben a magyar állam politikai tartalmának megfelelően változott. A kialakult jogi megoldások a köztársaság 1989-es létrejötté után is meghatározóak maradtak, de változásokra is sor került, amelyek eredményeként az ügyészség a pártállam szervéből a jogállam egyik alapintézményévé vált és szerkezete 2003-ra rögzült.

I. Az államügyészség 1945–1953

1. Királyi ügyészségből államügyészség

A II. világháborúban vesztes Magyarországon a front átvonultával a helyükön maradt vagy a kitelepítésből, menekülésből visszatért bírósági, ügyészségi alkalmazottak a megszálló szovjet csapatok vagy a helyi néphatalmi szervek felhívására hozzákezdtek feladataik ellátásához. Ezt szemlélteti, hogy pl. Kecskeméten a városba visszatért ügyészségi elnök a polgármesteri hivatalban jelentkezett, s miután a szovjet „*politikai rendőrség közölte velem, hogy ellenem kifogása nincs és működésem mielőbbi megkezdését tartja szükségesnek, 1944. december közepén hivatali működésemet megkezdtem*”.¹

* főügyész, Bács-Kiskun Megyei Főügyészség

** Jelen tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Államtudományi Műhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Szegedi Tudományegyetem együttműködésével készült.

¹ Pl. Bajai Ügyészség 1945.El.1.B.El.103., Bajai Ügyészség iktatókönyve 1944: a város szovjet elfoglalása előtti utolsó iktatás október 19-én volt, melyet november 15-én követett az újabb: *Magyar Nemzeti Levéltár*

A munkavégzés országszerte nehéz körülmények között, a megszálló katonaság által igénybevett – jellemzően kórháznak használt – törvényszéki vagy más épületekben indult újra. Számos helyen az „ajtókat, bútorokat feltüzelték. Az igazságügyi hatóságok irattárai, könyvtárai, felszerelései teljesen megsemmisültek”.²

Az egyes szervek magukat az 1944. december 21-én Debrecenben megalakult, magát az állami szuverenitás kizárólagos képviselőjévé nyilvánító Ideiglenes Nemzetgyűlés (INGy) által létrehozott Ideiglenes Nemzeti Kormány (INK) szervének tekintve folytatták munkájukat, annak Igazságügyi Minisztériumától (IM) várva irányításukat. Az új állami berendezkedés kiépítése során számos norma foglalkozott az igazságügyi szervekkel.³

A megváltozott politikai helyzet miatt *Az államhatalom gyakorlásával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről* szóló 539/1945. ME rendelet szerint az állami hivatalok címében a „királyi” jelzőt mellőzni kellett, majd *Az ügyészségek és az ügyészégi tagok elnevezésének megváltoztatása tárgyában* 1945. július 14-én kiadott 4730. ME rendelet megállapította, hogy a törvényszék mellett államügyészség, az ítélőtáblánál főállamügyészség, a Kúria mellett pedig Legfőbb Államügyészség működik.⁴

2. Politikai meghatározottság

1945-től egyre erősödtek a politikai szempontok az igazságügy kérdéseiben. A szovjet támogatást élvező kommunisták váltak az államélet meghatározóivá, akiknek teljes hatalomátvételét jelentette a szociáldemokratákkal való 1948. júniusi pártfúzió révén a Magyar Dolgozók Pártjának (MDP) megalakulása. Ezt az 1949. augusztus 20-i *A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról* szóló, az új államot meghatározó XX. törvény (tv.) hirdette ki jogi formában: az 56. § (2) bekezdése megállapította, hogy a nép „*élcsapata által irányított munkásosztály az állami és társadalmi tevékenység vezető ereje*”.⁵ A politika jogot illető vezérgondolata és hivatkozási pontja a szocialista törvényesség lett, amely a „*proletariátus diktatúrájának egyik igen fontos eszköze, ... biztosítja e diktatúra érvényesülését a proletariátus állama jogszabályainak betartásán keresztül*”.⁶

A kizárólagos párt vezetőinek és szerveinek döntései határozták meg az állam és társadalom működésének, benne a jog alkotásának és alkalmazásának rendjét. Az 1949–53 közötti párthatározatok széleskörűen foglalkoztak az igazságügy kérdéseivel: számos döntés született a megbízhatatlannak minősített személyek eltávolításáról, a megfelelő munkaerő biztosításáról, a szervezet átalakításáról, az ügyészség jogállásáról, szerepéről, a szükséges kodifikációkról. Ezek közül az MDP Politikai Bizottságának 1950. október 19-i határozata volt a legmeghatározóbb, amely szerint az igazságügyi apparátus-

(MNL) Bács-Kiskun Megyei Levéltára, Bajai Államügyészség iratai VII.15., Kecskeméti Igazoló Bizottság iratai XVII. 406.a. Szolnoki Törvényszék és Ügyészség 5002/1944. hirdetménye az 1944. december 12-i működés megkezdéséről, Hódmezővásárhely thj. város polgármestere 75/1945.: MNL Országos Levéltára (OL) Igazságügyi Minisztérium Debreceni iratok XIX-E-1-a.

² Ugyanott Békés vármegye alispánja 7/1945., Kecskeméti Törvényszék 1945.El.I.A.1., Szegedi Törvényszék 1945.El.XIX.A.59., Szekszárdi Ügyészség 1945.El.25.D.7.

³ Magyar Közlöny 1945/1. 1.

⁴ Ugyanott 1945/11. 1., 1945/76. 3.

⁵ A külön nem jelölt jogszabályok forrása <https://shop.wolterskluwer.hu/>

⁶ NÉVAI LÁSZLÓ: *Az igazságszolgáltatás alapevei Alkotmányunkban*. Jogtudományi Közlöny. 1950/7–8. 221. p.

nak az „Alkomány szellemében, a Párt vezető és irányító erejére támaszkodva, a Szovjetunió jogrendszerét, jogalkotását és tapasztalait szem előtt tartva, a proletárdiktatúra fokozott védelmét és erősödését kell szolgálnia”. E cél érdekében meghatározásra kerültek a feladatok és felállításra került a párt Adminisztratív Osztálya, többek között az igazságüggyel kapcsolatos kérdésekre.⁷

A párt döntéseket az állami szervek hajtották végre, az előírt jogot megalkotva. Ezek mikénti alkalmazásához a felügyeleti szervek adtak iránymutatást: az állásfoglalások, tájékoztatók, utasítások meghatározták az üldözés tárgyát, az üldözendő személyi kört, sugalmazva a személyes és élethelyzetek megítélését.⁸ Az eljárások irányításában részt vettek a megyei és helyi pártszervek. A pártbizottságok foglalkoztak az igazságügyi apparátus szerveivel, személyeivel – „hogyan viszonyulnak a népi demokráciához, a Párthoz” –, beszámoltatva vezetőiket, értékelve tevékenységüket, számukra általános és konkrét feladatokat megszabva, az ügyek mikénti kezelést meghatározva, így „hathatósan előmozdítva azok fejlődését”. Az MDP szervekre tartoztak személyi, a vezetőkről való döntések.⁹

3. Szervezeti átalakítások

Az INK által 1945. január 20-án Moszkvában kötött fegyverszüneti egyezmény 2. pontja kötelezte Magyarországot államszervezetének az 1937. december 31-i határok közé való visszavonására. Később az 1947. február 10-i párizsi békeszerződés csekély módosítással visszaállította a trianoni államhatárt. Ezek következtében az igazságszolgáltatási

⁷ A központi pártszervek határozatai pl. MDP Állampolitikai Bizottsága 1949. március 11. feljegyzése az ügyészi, a közjegyzői szervezet reformjáról, Titkárság 1950. április 26. javaslat az Adminisztratív Osztály megszervezésére: RÉVÉSZ BÉLA: *Az Igazságügyi Minisztérium története (1944–1990)* – A pártirányítás évtizedei, Magyar Közlöny- és Lapkiadó Kft. Budapest, 2018. 142–143. pp., 154. p. Titkárság 1949. március 16. az egyéves ügyészi és bírói jogi tanfolyam létesítéséről, 1949. szeptember 28. az új Btk. általános részének létrehozásáról, 1950. február 8. a tervgazdálkodás büntetőjogi védelméről, 1951. november 14. az IM kodifikációs munkájáról, 1953. április 15. a megbízhatatlan elemek eltávolításáról az igazságügyi apparátusból, Politikai Bizottság 1950. október 19. az igazságügyi apparátus átszervezéséről. A hivatkozott párt dokumentumok forrása <http://adatbazisokonline.hu/adatbazis/mdp-jegyzokonyvek>

⁸ Pl. IM tájékoztatók a disszidálási, feketevágásos, magzatelhajtásos ügyekben folytatandó ítélkezési gyakorlatról, Határozat az anyagi büntetőjog körébe tartozó elvi jelentőségű utasítások revíziójáról: HORVÁTH IBOLYA – SOLT PÁL – SZABÓ GYÖZŐ – ZANATHY JÁNOS – ZINNER TIBOR: *Iratok az igazságszolgáltatás történetéhez*. 1. kötet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1992. 300–301. pp., 304. p., 352–361. pp., 434–436. pp. IM utasítások a tiltott határátlépési, bér- és normacsálási, árufelhalmozási és spekulációs ügyekben folytatandó ítélkezésre, a termények engedély nélküli szállításával elkövetett bűncselekmények, a termelőszövetkezeti csoportok elleni igazgatások üldözésére, a kulákelszámoltatási ügyekben követendő ítélkezésre, állásfoglalás a gazdasági bűncselekményekkel kapcsolatos egyes vitás kérdésekben, IM tájékoztatás a mezőgazdasági termeléssel összefüggő bűncselekményeknél az osztályhelyzet figyelembevételéről, az ipari dolgozók által elkövetett bűncselekményeknél követendő eljárásról, a terv ellen irányuló bűncselekmények szigorú megtorlásáról. Uo. 4. kötet. 1995. 318 p., 322–323. pp., 326–327. pp., 342. p., 348–349. pp., 363. p., 374–375. pp., 380–381. pp., 384–385. pp., 396–397. pp.

⁹ Pl. az MDP Központi Vezetőség Adminisztratív Osztályának állásfoglalása a beszolgáltatással összefüggő eltérő bírósági gyakorlat megszüntetésére. Uo. 370–371. pp. IM 1952. május 22. jelentése a Politikai Bizottsághoz az 1950-ben hozott határozatok végrehajtásáról. Titkárság 1952. augusztus 27. határozata az IM-mel kapcsolatos hatásköri listáról. Jelentés a Szolnok megyei igazságügyi hatóságok munkájáról 1952. január 15.: MNL Jász-Nagykún-Szolnok Megyei Levéltára (JNSZML) MDP-MSZMP iratok XXXV. 39.

szervek területe visszaállt a revízió előtti állapotába.¹⁰ A közbírói szervezetet illetően így néhány évig a Legfőbb Államügyészségen túl 5 főállamügyészség és 23 államügyészség működött a bíróságok mellett.

Az alkotmány 29. § (1) és a 30. § (1) bekezdései új államigazgatási beosztást és szervezetet írtak elő: az ország megyékre, járásokra, városokra, községekre tagozódik, ahol az államhatalom helyi szerveiként tanácsok működnek, az igazságszolgáltatást pedig a 36. § szerint a Legfelsőbb Bíróság, a felső-, a megyei, a járás- és a különbíróságok gyakorolják.

Ennek végrehajtásaként az igazságügyi szervezet átalakítását kimondó, a testületi államfő szerepét ellátó Elnöki Tanács 1949. évi 9. törvényerejű rendelete (tvr.) szerint a Kúria Legfelsőbb Bíróság, az ítélőtáblák felső-, a törvényszékek pedig megyei bíróságok név alatt folytatták működésüket. Az államügyészi szervek a megfelelő bírósági szint mellett tevékenykedtek tovább.

A járásbíróságoknál működő ügyészségi szervezetet *A népnek a büntető igazságszolgáltatásban való részvételéről és a fellebbvitel egyszerűsítéséről* 1949. évi XI. tv. határozta meg: a 29. § kimondta, hogy az addigi ügyészségi megbízotti intézmény megszűnik, itt a vádat az államügyészség vagy az igazságügy-miniszter által kijelölt bírósági fogalmazó képviseli. A részleteket az 1949. szeptember 24-én kiadott 72.000. IM rendelet tartalmazta, amely meghatározta a közbíró képviselővel összefüggő szervezeti, ügyviteli szabályokat.¹¹ Eszerint a tennivalókat a járásbírósági közbíró végezte, akinek megnevezése a hivatali székhelyéhez igazodott. E vádhatóság szervezeten belül az államügyészséghez tartozott, amelynek területén a járásbíróság feküdt, felette az államügyészség vezetője gyakorolta a felügyeletet. Eljárási szempontból a 4172/1949. (VII. 31.) Korm. rendelet 16. §-a szerint ugyanazon jogok illeték, köteleességek terheltek, mint az államügyészséget a törvényszéki eljárásban. Határozatai ellen a főállamügyészhez lehetett folyamodni.

Az új szervezés során *A megyék nevének, székhelyének és területének megállapítása tárgyában* kiadott 4343/1949. (XII. 14.) MT rendelet 19 egységet hozott létre, és egyszerűsítve az addigi beosztást. Erre figyelemmel *Az egyes megyei bíróságok és járásbíróságok megszüntetéséről, székhelyük és területük megváltoztatásáról, valamint új megyei bíróságok és járásbíróságok felállításáról* szóló 1950. évi 7. tvr. az igazságügy-minisztert felhatalmazta, hogy az államigazgatás átszervezésével és az igazságszolgáltatás újjászervezésével kapcsolatban 1951. december 31-ig a címében meghatározott feladatokat teljesítse.

Ezt követően sorra jelentek meg azon rendeletek, amelyekkel a sátorajáújhelyi, kalocsai, nagykanizsai, soproni megyei bíróságok és államügyészségek megszüntetésre, területük pedig valamely szomszédos szervezethez beosztásra került.¹² Az átalakítást *A törvénykezési területbeosztás tárgyában* kiadott 177.000/1950. (XII. 10.) IM rendelet koronázta meg. Ez megszüntette a bajai megyei bíróságot és államügyészséget, területükre a kecskeméti szervek illetékességét kiterjesztve, viszont ezeknek az addigi bajai területre kiterjedő illetékességgel kirendeltségeit hozta létre. A rendelet Komárom me-

¹⁰ Kihirdette az 525/1945. ME rendelet: Magyar Közlöny 1945/9. 1–2. pp., majd törvényerőre emelte az 1945. évi V. tv. A békeszerződést az 1947. évi XVIII. tv. cikkelyezte be.

¹¹ Magyar Közlöny 1949/198–199., 1637–1640. pp.

¹² 22.500/1950. (IV. 1.), 22.600/1950. (IV. 19.), 38.200/1950. (VI. 7.), 38.300/1950. (VI. 7.) IM rendelet.

gyére új megyei bíróságot és államügyészséget állított fel Esztergom székhellyel. A mellékletben meghatározásra került, hogy az egyes járások, városok mely járás- és megyei bíróságokhoz, valamint államügyészségekhez kerültek beosztásra.

Az 1950. évi IV. tv-nyel történt alkotmánymódosítás a felsőbbbíróságokat és a főállamügyészségeket 1950. december 31-ével megszüntette: ezt az igazságügyi szerkezetnek a tanácsrendszerrel összhangba hozása követelte meg, amelyben nem létezett e regionális szerveknek megfelelő területi egység.

Az 1950. december 10-én kihirdetett *Az igazságügyi szervezettel kapcsolatos hatásköri és eljárási szabályok módosításáról* szóló 46. tvr. véglegesítette a vádhatóság szerkezetét: a járásbírói közvádlo határozata, intézkedése elleni jogorvoslatnak az államügyészség elnökéhez volt helye, míg annak döntései ellen a legfőbb államügyészhez lehetett fordulni, a felettesnek pedig utasítási joga volt az alárendelt szervhez. A végrehajtási 177.600/1950. (XII. 20.) IM rendelet 1. § (2) bekezdése szerint a főállamügyészségi feladatok az államügyészségekre szálltak.

A továbbiakban kisebb változások történtek az így kialakított szerkezeten: a 89/1952. (IX. 27.) MT rendelet megszüntette a kecskeméti megyei bíróság és államügyészség bajai kirendeltségeit, továbbá néhány járásbírói létesítére került sor, ahol közvádlok is működtek.¹³

4. Szolgálati viszonyok

Az INK az államszervezet működésének megindítása érdekében 1945. január 4-i 16. ME rendeletével előírta a közalkalmazottak szolgálatfételre jelentkezését, amelynek az érintettek eleget is tettek.¹⁴

Az alkalmazást alapvetően befolyásolta az új államhatalom bázisát adó, a Magyar Nemzeti Függetlenségi Frontba (MNFF) tömörült pártok december 3-án meghirdetett programja, amely szerint az állami szerveket „meg kell tisztítani a ... népellenes elemektől”. Ennek megfelelően az 1945. január 4-i 15. ME rendelet határozott a közalkalmazottak igazolásáról, melynek célja az 1. § szerint annak megállapítása volt, hogy az 1939. szeptember 1-je utáni magatartásuk „sértette-e a magyar nép érdekeit”. Ennek során megvizsgálásra került politikai megbízhatóságuk és múltbeli ténykedésük annak érdekében, hogy az érintettek „ne tölthessenek be olyan pozíciókat, ahol csak kerékkötői vagy szándékos szabotálói lehetnének egy népi ország kialakulásának”. Így az igazolási eljárás, mint az „alkalmatlanokat kiselejtező tényező” működött.¹⁵

¹³ Pl. 66/1952. (VIII. 9.), 103/1952. (XI. 23.), 40/1953. (VII. 28.) MT rendeletek járásbírói létesítéséről Füzesabonyban, Mezőtúron, Komlón, 58/1952. (VI. 28.) MT rendelet a kunhegyesi járásra illetékes járásbírói székhelyének Abádszalókról Kunhegyesre áthelyezéséről.

¹⁴ Magyar Közlöny 1945/1. 4–5. pp. Pl. Szegedi Államügyészség 1946.El.1.A.11., Szolnoki Államügyészség 1946.El.1.A.9., Veszprémi Államügyészség 1946.El.1.A.4.: OL IM Elnöki iratok XIX-E-1-b. Magyar Közlöny, 1946. november 29. 1. szerint az igazságügy-miniszter 37 menekült államügyészt helyezett át a megmaradt szervekhez.

¹⁵ IZSÁK LAJOS – NAGY JÓZSEF: *Magyar történeti dokumentumok 1944–2000*. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 2004. 24. p. Igazságügyi Közlöny 1945. 2–5. pp. AMBRUS JÓZSEF – SZOLD FERENC: *A népbírói igazolási fellebbviteli tanácsok joggyakorlata*. Politzer. Budapest, 1945. 3. p.

Az eljárást a fővárosban a minisztériumonként, vidéken a járásbírószékhelyeken szervezték, az MNFF által delegált tagokból álló bizottságok végezték.¹⁶ Ez az igazolás alá vont nyilatkozata vagy tárgyalás eredményeként az érintettet vagy igazoltnak nyilvánította, vagy népbíróságra tartozó cselekmény felmerültekor ideutalta, illetve fegyelmi jellegű intézkedést – állásvesztés, áthelyezés, előléptetésből kizárás – szabott ki.¹⁷ A döntés ellen eredetileg a szakminiszterhez, majd a népbírósághoz lehetett fordulni.¹⁸

Ilyen eljárás eredményeként történt változás a legmagasabb ügyészi tisztségben: az IM Igazoló Bizottsága 1945. május 6-án az 1944 szeptemberében a kormányzó által kinevezett Mendelényi László koronaügyészt nyugdíjazásra ítélte. Helyébe legfőbb államügyészként a kommunista pártvezető Rákosi Mátyás 1935-ös büntetőperének egyik védője, Domokos József lépett szeptember 1-jével.¹⁹

A régi apparátust *Az államháztartás egyensúlyának helyreállítása érdekében szükséges egyes rendelkezésekről* szóló 5000. és az azt végrehajtó 5700/1946. ME, valamint az igazságügyi hatóságok „létszámcsökkentése és az antidemokratikus elemektől való megtisztításáról” szóló 18.667/1946. IM rendeletek alapján lebonyolított ún. B-listázás tizedelte meg. Ennek során el kellett bocsátani azokat, akiknek „hivatali működése az ország demokratikus szellemű átalakítását” nem szolgálja, valamint az alkalmatlanokat. A döntéseket az IM-ben alakított bizottság hozta jogorvoslat nélkül.²⁰

Az igazságügyi szerveknél az elbocsátásokat *Az ítélőbírák áthelyezésének, úgyszintén az ítélőbírák és az államügyészégi tagok végelbánás alá vonásának átmeneti szabályozásáról* szóló 1948. évi XXII. tv. koronázta meg: a 3. § (1) bekezdése felhatalmazta a minisztert bármely bíró és államügyész eltávolítására 1949. december 31-ig.

Mindezek eredményeként 1951 végéig 395 bíró és 133 ügyész került elbocsátásra. Az MDP Titkársága a megfelelőbb állomány érdekében 1953. április 15-én további meghatározott számú „osztályidegen” és „politikailag megbízhatatlan” személyt azonnali eltávolításáról döntött. A tisztogatások következtében így az 1953. augusztus 1-jei állapot szerint a 438 államügyészből 231 (53%) kezdte pályáját még 1945 előtt, a mun-

¹⁶ *Tisztogatás az igazságügyi fronton*. Népszava, 1945/78. 4. p.

¹⁷ Pl. koronaügyész-helyettes elítélésére lásd NÁNÁSI LÁSZLÓ: *Aki Rákosit, Kádárt és Szálasit vádolta – Dr. Miskolczi Ágost élete, működése és üldöztetése*. http://www.betekinto.hu/sites/default/files/betekinto-szamok/teljes_szamok/2012_4.pdf

¹⁸ Pl. a 46.872/1945. IME döntés feddésre változtatta a Szegedi Igazoló Bizottság előléptetésből kizárásról szóló határozatát azzal a szegedi államügyésszel szemben, aki 1944. októberében – már a város szovjet megszállása után – két nyilassal szemben megszüntette a büntetőeljárást, mivel „szívvel-lélekkel a magyar demokrácia szolgálatába állt, ... a szegedi bíróság és ügyészség működésének megindulása főképp az ő érdeme”. OL XIX-E-1-b. A Budapesti Népbíróság Nb.Ig.II.IV.S.1459/1945. határozata igazoltra változtatta a szolnoki bizottság állásvesztést kimondó döntését azon államügyész ügyében, aki 1944 októberében beregszászi elnökként a szerv és a fogház pénzét, értékeit a szovjet hadsereg elől Budapestre vitte, azokat az IM-ben leadta, s szolgálati helyén 1944 tavaszán egy német tiszttel jó viszonyban volt. A népbíróság szerint a vagyontárgyakat illetően ez volt a kötelessége, a német hadbíróval való érintkezés pedig udvariassági gesztus volt: *Budapest Főváros Levéltára* (BFL) Budapest 128/b. 548. számú Igazoló Bizottság (IM) iratai XVII.1505. Az igazolási eljárásokat a 11.200/1948. Korm. rendelet szüntette meg: *Igazságügyi Közlöny*, 1948/10. 530. p.

¹⁹ BFL XVII.1505. 2709/1945.IME: OL Legfőbb Államügyészség Elnöki iratai XX-2-a. Magyar Közlöny, 1945/116. 1. p.

²⁰ Uo. 1946/113. 1–2. pp. 1946/119. 1–3. pp. 18.667/1946. IM: OL XIX-E-1-b.

kás, paraszt származásúak aránya 32,9%-ra változott, végzettségük 71%-ban egyetem, a többinek pedig akadémia volt.²¹

A teljes politikai váltás következtében megszűnt *A bírói hatalomról* szóló 1869:IV. törvénycikk (tc.) 11. §-ában foglalt, a párt és szakszervezeti tagságot tiltó rendelkezés érvényesülése, amelyet az 1871:XXXIII. tc. 16. §-a az ügyészekre is kiterjesztett. E szabályokat az igazságügy-miniszter 1945. március 6-i leirata negligálta azzal, ha pártokba lépnek be, ez ellen észrevételt nem tesz. Majd a március 8-i 538. ME rendelet szabályozta a pártok és a szakszervezetek működésében való részvételt: a 3. § a bírák, így az ügyészek számára is engedélyezte a tagságot, annyi megszorítással, hogy pártban tisztséget, megbízást nem vállalhattak, szervező tevékenységet nem fejthettek ki. Ennek megfelelően az igazságügyi szervek állományának jelentős része ekkor valamely párt, továbbá a közalkalmazottak szakszervezetének tagja lett. Az Alkotmány kihirdetése után az 1949. évi 9. tvr. 7. §-a megszüntette a párttagsággal kapcsolatos megszorítást. Megalakultak az MDP munkahelyi szervezetei, 1953 augusztusára az államügyészek 47%-a párttag lett, a vezetők a területi pártszervekben is funkciót kaptak. A munkahelyeken rendszeressé váltak az ideológiai-politikai képzések.²²

Ezen évek politikai, közjogi változásainak megfelelően többször módosult az ügyészek kinevezési jogköre. Az INGY 1944. december 21-i határozata szerint az államfőt megillető jogkört a VI. fizetési osztályig bezárólag az igazságügy-miniszter, az V-től – pl. koronaügyész, főállamügyész – felfelé pedig a miniszterelnök gyakorolta. A köztársaság kikiáltása után az utóbbiakat az 1946. évi I. tv. 14. §-a szerint a köztársasági elnök nevezte ki. A népköztársaság deklarálása után az 1949. évi 9. tvr. 3. § a) - c) pontjai szerint az Elnöki Tanács jogkörébe tartozott a legfőbb államügyész és a főállamügyészek kinevezése, míg helyetteseiket és az államügyészségek elnökeit a minisztertanács, az ügyészeket pedig az igazságügy-miniszter nevezte ki.²³

Az 1949. évi 9. tvr. 9. §-a ügyészségi fogalmazói állásokat rendszeresített a szervezetben, akikre a bírósági fogalmazókra vonatkozó szabályok voltak az irányadók.

A politikai, közjogi változások az alkalmazottaknál új eskü, illetve fogadalom letételét követelték. Ennek során – a hagyományoknak megfelelően – tartalmilag megfogadták a jogszerű, pártatlan, lelkiismeretes munkavégzést, továbbá az aktuális hatalomhoz való hűséget: a 17/1945. ME szerint az INGY-hez és az INK-hoz, a köztársasághoz,

²¹ IM 1952. május 22. jelentése a Politikai Bizottsághoz az 1950-ben hozott határozatok végrehajtásáról, Titkárság 1953. április 15. határozata a megbízhatatlan elemek eltávolításáról az igazságügyi apparátusból. ZINNER TIBOR – KOCZKA ÉVA – PÁLVÖLGYI FERENC – TÓTH BÉLA: *Megfogyva és megtörve – Évtizedek és tizedelések a jogászvilágban 1918–1962*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó. Budapest, 2005. 494. p.

²² 45.977/1945. IM: OL XIX-E-1-a. Magyar Közlöny, 1945/11. 1. p. SzDP Országos Igazságügyi Pártszervezet Központi Titkársága kimutatása a Kúria épületi pártcsoportok névsoráról: OL Szociáldemokrata Párt Közigazgatási Osztály iratai M-KS 283-27. ZINNER et al.: *Megfogyva...* 494. MDP Pest Megyei Bizottsága 1953. május 29. ülése: MNL Pest Megyei Levéltára (PML), MDP Pest Megyei Bizottsága iratai, XXXV.1. Jelentés a Szolnok megyei igazságügyi hatóságok munkájáról: JNSZML XXXV. 39.

²³ Pl. a köztársasági elnök az igazságügy-miniszternek a miniszterelnök útján tett előterjesztésére kinevezte főállamügyésszé dr. Lee Tibor legfőbb államügyészi helyettest a Budapesti Főállamügyészséghez: Igazságügyi Közlöny, 1948/7. 395. p.

majd a népköztársasághoz pedig az 1850/1946. ME, illetve a 4288/1949. (220) MT és a 90.000/1949. (232) IM rendeleteknek megfelelően.²⁴

Az 1945-53 közötti években a kormányzat többször rendezte az államügyészségi dolgozók javadalmazását. Megmaradt a korábbi, a beosztástól és a szolgálati időtől függő fizetési osztályok és fokozatok rendszere, valamint a bírakkal együttes besorolás megoldása. Az 1950. október 19-i MDP határozat szerint a „*bírói és ügyészi illetményeket úgy kell megállapítani, hogy azok a megfelelő tanácsoknál megállapított illetményekkel álljanak arányban*”.²⁵

5. Az akadémisták

Az MDP szerint az igazságügyi szervek állományában a létszámcsökkentési eljárások ellenére lényegi változás nem történt. Az egyetemi oktatási, a joggyakorlati képzési és a szakvizsga követelmények pedig akadályozták az „*állam büntető hatalmát képviselő és megvalósító bírói és ügyészi kar*” kedvezőbb kialakítását: ezért a Titkárság 1949. március 16-i ülésén határozott az egyéves ügyészi és bírói jogi tanfolyam létesítéséről. Ide elsősorban „*munkaskáderek*” voltak felveendő, akiknek „*mozgalmi múltja és tapasztalata, ideológiai fejlettsége*” valószínűsíti, hogy alkalmasak az igazságügyi kar politikai szempontból való felfrissítésére. A határozat döntött a képzés rendjéről, az intézmény felállításával kapcsolatos feladatokról.²⁶

Ennek megfelelően *A büntetőbírói és államügyészi akadémia létesítése tárgyában* kiadott 4181/1949. (VIII. 6.) Korm. rendelet szerint a „*népi származású dolgozók*” a feladatok ellátásához szükséges ismereteket és képesítést – társadalomtudományi előképzés után – a fennállott szabályoktól eltérően szerezhették meg.²⁷ A tanfolyam során a hallgatók büntető anyagi és eljárási jogból, igazságügyi szervezetből, ügyviteli szabályokból és egyéb jogi ismeretekből kaptak képzést, amely őket bírói és államügyészi működésre alkalmassá tette. (Az intézményt *Bírói és Államügyészi Akadémia* néven a 265/1950. (XI. 4.) MT rendelet átszervezte.)

Az intézménybe felvettek – köztük jelentős arányban nők – szállást, ellátást, illetményt, családi pótlékot kaptak. A képzésüket négyhetes előkészítő alapozta meg azért, hogy „*csökkentse az indulásnál mutatkozó színvonalkülönbséget*”, megtanítsa a jegyzetkészítés, a tanulás módszereit. Az egész napos foglalkozások során az ideológiai előadások célja volt, hogy „*átfogó képzést adjon a marxizmus-leninizmus valamennyi alapvető kérdésében*”, mivel a „*jogászai pálya döntő mértékben politikai pálya, a társadalom, ... az emberek nevelésének munkaterülete, ahol csak az állhatja meg jól a helyét, ... akit osz-*

²⁴ Magyar Közlöny, 1945/1. 4–5. pp. Igazságügyi Közlöny, 1946/2. 60. p., 1949/10. 578–579. pp., 1949/11. 666–667. pp.

²⁵ Pl. 2500/1945. ME a közszolgálati illetmények és nyugellátások rendezéséről, 10.580/1947. Korm. az ítélőbírák és az államügyészek státusának visszaállítása tárgyában: Magyar Közlöny 1945/54. 1–5. pp., 1947/196. 2467–2469. pp. 7000/1951. (IV. 10.) IM, Politikai Bizottság 1950. október 19. az igazságügyi apparátus átszervezéséről.

²⁶ IM javaslat az MDP Titkárságához ügyészi tanfolyamok megszervezésére 1949. március 14.

²⁷ A nem sokkal később kiadott 4302/1949. (XI. 3.) MT rendelet a joggyakorlat és az egységes bírói és ügyvédi vizsga tárgyában, s az ezt végrehajtó 84.000/1949. (227) IM rendelet lényegileg fenntartották a polgári korban kialakult megoldásokat: Igazságügyi Közlöny, 1949/11. 628–635. pp.

tályharcos, öntudatos szellemben nevelnek”. Az elméleti képzésen túl a hallgatók gyakorlatokat végeztek, ahol iratszerkesztést, tárgyalási szerepet, magatartást tanultak.²⁸

A vizsgát követő oklevél a bírák és az államügyészek számára megszabott elméleti és gyakorlati képzés hatályával bírt. A végzettek azonnal beosztást nyertek, számosan rövid időn belül vezetőik lettek.²⁹

Az MDP Politikai Bizottsága 1954. április 14-én megállapította, hogy a változtatások eredményeként az egyetemeken már többségében munkás és paraszt származású hallgatók szereznek végzettséget, ezzel a „szakkáder szükséglet” biztosított. Így az 50/1954. (VIII. 1.) MT rendelet azév október 1-jével megszüntette az akadémiát. Korábban a 19/1953. (V. 8.) MT rendelet lehetővé tette a végzettek továbbtanulását az egyetemek állam- és jogtudományi karain, amit levelező szakon végeztek el. Az itteni tanulmányi időbe egy év beszámításra került.³⁰

6. Eljárási feladatok és a jogalkalmazás

Az 1945-53 közötti időszakban az államügyészség feladatainak döntő többségét az 1896:XXXIII. tc-kel megállapított bünvádi perrendtartásban foglaltak ellátása tette ki. Az évtizedek során számos módosítással érintett kódexben változást jelentett, hogy az 1949. évi XI. tv. 82. §-a szerint a legfőbb államügyész a bíróság törvénysértő határozata (intézkedése) ellen nem a jogegység, hanem a törvényesség érdekében élhetett perorvoslattal. A legfőbb államügyész jogkörét még korábban bővítette a katonai felsőbbíráskodást megreformáló 1946. évi III. tv. 5. §-a, amely az 1912:XXXIII. tc-kel megállapított katonai bünvádi perrendtartásban a honvéd koronaügyészt megillető hatáskört ráruházta. Az 1950. évi 12. tvr. megszüntette a vizsgálatot: a 2. § az előkészítő eljárás során azon cselekményeket, amelyeket addig a vizsgálóbíró vagy a járásbíró végzett, az államügyészségre, illetve a járásbírói közvádlóra ruházta.

A kódexek megújítása során 1952. január 1-jén lépett hatályba *A büntető perrendtartásról* szóló 1951. évi III. tv. (Bp.), melynek 38. §-a az ügyész köteletségévé tette, hogy a „Népköztársaság állami, társadalmi és gazdasági rendjének, függetlenségének és biztonságának s a dolgozók jogainak védelmében a bűncselekményeket üldözze”.³¹ A befejezett nyomozás alapján a nyomozó hatóság ügyészi jóváhagyással emelt vádat. Közvádlóként az ügyész járt el, s az ügyben felmerülő minden kérdésben indítványt tehetett a bíróságnak. A vádat elejthette, módosíthatta. Az eljárások során a helyi államha-

²⁸ Dr. Lekrinszki Ferenc (1928) nyugalmazott kiskunhalasi vezető ügyész közlése és lecke-könyve. Büntetőbírói és államügyészi akadémia Igazságügyi Közlöny, 1949/9. 565. p. SKORKA GYÖRGY: *A jogi oktatás új módszerei a Büntetőbírói és Államügyészi Akadémián*. Jogtudományi Közlöny, 1950/15–16. 479–481. pp.

Az ügyész elvtársnő – Szabad Ifjúság, 1954/90. 2. p.

²⁹ Pl. a vizsgáját 1953. április 10-én letévő Lekrinszki Ferencet az igazságügy-miniszter már aznap kinevezte a Szegedi Államügyészségre. Az 1953. május 6-i Igazságügyi Közlöny 112. szerint 71 fő kapott kinevezést 20 államügyészséghez. A kecskeméti államügyészség új vezetőjének beiktatása Jogtudományi Közlöny 1951/10. 636. p.

³⁰ Dr. Lekrinszki közlése.

³¹ A Bp-nek az 1954. évi V. tv-nyel módosított 136. §-a tette majd az ügyészt a nyomozás során jogorvoslati szervvé: a nyomozó hatóság határozata ellen, továbbá annak intézkedése vagy mulasztása miatt hozzá lehetett panaszt tenni.

talmi és az államigazgatási szervek az ügyészi megkeresést teljesíteni tartoztak. A részletszabályok szerint a nyomozást az ügyész elrendelhetette, míg kizárólag ő tagadhatta, szüntethette meg. A letartóztatásról a vádemelésig a nyomozó hatóság vagy az ügyész döntött. A jogorvoslatok elbírálása a letartóztatásnál bírói hatáskörbe tartozott, míg az ügyésznek a nyomozás során hozott határozata, intézkedése vagy azok elmulasztása miatti a szervezeti közvetlen felettesre tartozott. A vádiratnak tartalmaznia kellett a bűncselekmény – *A büntetőtörvénykönyv általános részéről* (Btá.) szóló 1950. évi II. tv. 1. §-ával fogalmi elemmé tett – társadalmi veszélyességének megítéléséhez szükséges személyi és tárgyi körülményeket.

A korábbi jogrendből fennmaradt a kihágás intézménye, amely elbírálásának szabályai *A kihágási bíróságokról és azok eljárásáról* szóló 1951. évi 35. tvr-rel megváltoztak. Az eljárás a tanács végrehajtó bizottsága elnökének, illetve a rendőrségnek a hatáskörébe tartozott. A tvr-rel az államügyész új jogkört kapott: a 15. § szerint a területén működő kihágási bíróságok működésének törvényessége felett hivatalból őrködött. Ennek során az ügyiratokba betekinthetett, az eljárást azok megküldése iránt megkereshette. A határozat ellen a büntetőeljáráshoz hasonlóan fellebbezéssel élhetett a terhelt javára, terhére. A törvénysértő jogerős döntés ellen a törvényesség érdekében jogorvoslatot nyújthatott be, amelyet a belügyminiszter által alakított Kihágási Tanács bírálta el ülésén. A tvr. végrehajtásáról szóló 59/1952. (VII. 1.) MT rendelet szerint erről a Budapesti Államügyészséget kellett értesíteni. Itt az államügyész tanácskozási joggal részt vehetett, felszólalhatott és indítványt tehetett, de az a Tanácsot nem kötötte.

Hatásköri bővítést jelentett az új polgári perrendtartást megállapító 1952. évi III. tv. (Pp.) 2. § (1) bekezdése: az állam és egyes dolgozók érdekében az ügyész jogosulttá vált per indítására vagy abban bármely szakban s fél érdekében fellépni. A 270. § alapján a legfőbb ügyész a jogszabályt sértő eljárást befejező vagy felfüggesztő jogerős határozat ellen a törvényesség érdekében perorvoslattal élhetett. A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. tv. 15. § (1) bekezdése az addigiaknak megfelelően érvénytelenítési kereset indítására – némi megszorítással – az ügyészt is jogosítottá tette.

Ezekben az években tömegével keletkeztek büntetőjogi normák.³² A hatalmasra duzzadt joganyag egységes szerkezetbe foglalását az IM 1952 augusztusára végezte el, kiadva *A hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása* című gyűjteményt (BHÖ): ez kódexszerűen rendezve tartalmazta a Btk-nak a Btá-val megállapított általános részét, az ezt hatályba léptető és a fiatakorúakra vonatkozó 1951. évi 31. és 34. tvr-eket, másrészt különös részként 493 pontba foglalva, továbbá függelékként a hét évtized született, az egyes tényállásokat megállapító normákat. A mű előszava kijelölte alkalmazásának irányát azzal, hogy az „*összeállítás csak úgy töltheti be szerepét, ha olyan jogalkalmazók kezében válik fegyverré, akik a szovjet szocialista jogászok példája nyomán, a marxizmus-leninizmus tanításaival felvértezve, büntető igazságszolgáltatásunkat az ellenség felé sújtó karrá, a dolgozók felé pedig a fegyelemre nevelés eszközévé tudják tenni*”.³³

³² NÁNÁSI LÁSZLÓ: *A Rákosi-korszak büntetőjog alkotása*. In: Fodor Veronika – Gecsényi Patrícia – Hollósi Gábor – Kiss Dávid – Ráczné Baán Krisztina – Rácz János (szerk.): ZINNER 70 – Egy élet az (i)gazságszolgáltatás kutatásának szolgálatában 404–413. pp. Budapest Írott Szó Alapítvány. Magyar Napló 2018.

³³ *A hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása*. Jogi és Közgazdasági Könyvkiadó. Budapest, 1952. 15–283. pp.

Az MDP a büntetőjog alkotását és alkalmazást a hatalmi politika és a társadalomirányítás eszközeként működtette.³⁴ A korszakot jellemzi azon államügyészségi vezetői kijelentés, miszerint az igazságszolgáltatás „feladata, hogy a szocialista törvényesség talaján a forradalmi célszerűségekre figyelemmel az ellenség támadásait hárítsa el, biztosítva a szocializmus építésének zavartalanságát”.³⁵

A kriminalizált társadalom – 1949. évi népszámlálás szerinti 9,2 millió fős – népességéből tömegek kerültek eljárások alá. Legszámosabbak a kihágásiak voltak pl. 1950-ben 480.000 ügy.³⁶ A Rákosi hatalmának csúcspontját jelentő 1952-ben január - szeptember között 685.981 fővel szemben indult eljárás, majd a büntetőbírók 147.821 vádlott ügyét tárgyalták, 101.422 embert elítélve: tényleges szabadságvesztésre 33.063 (32,6%), felfüggesztettre 22.921 (22,6%), pénzbüntetésre 40.569 (40%), javító-nevelő munkára 4.868 főt (4,8%). A kihágási bíróságok ekkor 538.160 személlyel foglalkoztak, akikből elzárást kapott 8360 (1,5%), pénzbüntetést 529.800 fő (98%). Egy összegzés szerint 1949 januárja és 1956 októbere között 709.273 embert ítéltek el a büntetőbírók.³⁷

II. A népbünyészség 1945-1950

1. A népbíráskodás politikai, jogi alapjai

Az országban a háborút követő néhány éven át a büntető ítélkezésnek egy külön formája, a népbíráskodás működött a háborús és népellenes bűncselekmények miatti eljárásokban, amely kiterjedt más, politikailag fontos ügyek elbírálására is.

A fegyverszüneti egyezmény 14. pontja előírta, hogy Magyarország közreműködik a háborús bűncselekményekkel vádolt személyek letartóztatásában, az érdekelt kormányoknak való kiszolgáltatásában és a felettük való ítélkezésben. Később a párizsi békeszerződés 6. cikke azt mondta ki, hogy Magyarország megteszi a szükséges lépéseket a háborús bűnösökkel, valamint a béke vagy az emberiség ellen elkövetett bűnök elkövetésével, elrendelésével, avagy az ilyenekben való részességgel vádolt személyek felelősségre vonásával kapcsolatban. A szerződést becikkelyező 1947. évi XVIII. tv. indokolása szerint viszont az országnak „arra való joghatósága, hogy a Szövetséges és Társult Hatalmak által ki nem kért háborús és népellenes bűnösök felett való ítélkezésben maga is közreműködjek, továbbra is fennmarad”.

A belpolitikában a kommunista párt 1944. november 30-i nyilatkozata szolt a felelősségre vonásról, amelyet az MNFF pártjainak december 3-i programja átvett: eszerint a „hazaárulókat, a felelős bűnösöket le kell tartóztatni és átadni az erre a célra létesítendő népbírókoknak”. Ennek megfelelően az INK december 22-i nyilatkozata ki-

³⁴ GYARMATI GYÖRGY: *A Rákosi-korszak – Rendszerváltó fordulatok évtizede Magyarországon 1945–1956.* ÁBTL – Rubicon. Budapest, 2013. 248–277. pp.

³⁵ Pest Megyei Államügyészség vezetőjének felszólalása az MDP Pest megyei választmánya 1952. január 10-i ülésén: PML XXXV.1.a.

³⁶ MDP Titkárság 1951. szeptember 5. határozat a kihágási bíráskodás megjavítására.

³⁷ HORVÁTH et al.: *Iratok...* 1. kötet 372–373. pp., 380. p. ZINNER TIBOR: *Minden bírósági ügy az osztályharc egy epizódja.* Jogtörténeti Szemle 2006/3. 13. p.

mondta, hogy „felelősségre vonja a hazaárulókat”, s erről az 1945. január 25-i *A népbíráskodásról* szóló 81. ME rendeletével (Nbr.) döntött, amelyet az év során többször kiegészített, módosított: a legjelentősebb változást az 1945. május 1-jei 1440. ME rendelet (Novella) hozta.³⁸

A kormány 1945 szeptemberében az INGY elé terjesztette a legfontosabb rendeleteinek törvényerőre emeléséről szóló javaslatait. A népbíráskodást illetően leszögezte, hogy az addigi bíróságok és szabályok „nem alkalmasak a rendkívüli idők rendkívüli arányú cselekedeteinek gyors és eredményes büntetésére”. Nemcsak a háborús bűnösök felelősségre vonása szükséges, hanem az „esztendők hosszú során át folytatott esztelen politika” gyakorlóinak és támogatóinak megbüntetése is. A jogszabály ezért „meg akarja torolni az elkövetett bűnöket, másrészt elejét kívánja venni az új bűnök elkövetésének”: így létrejött *A népbíráskodás tárgyában kibocsátott kormányrendeletek törvényerőre emeléséről* szóló 1945. évi VII. tv.³⁹

Az új jogintézménnyel kapcsolatos elvárást Ries István szociáldemokrata igazságügy-miniszter úgy fogalmazta meg, hogy ezen „ügyeknek az elbírálása nem jogi, hanem elsősorban politikai kérdés”. Olyan jogrend szükséges, hogy „mindazokat a cselekményeket meg tudják torolni, amelyek Magyarországot közvetlenül vagy közvetve ebbe a szörnyű katasztrófába döntötték. Erre a célra szerveződött meg a népbíróság”.⁴⁰

2. A népiügyesség létrehozása, irányítása, megszüntetése

Az Nbr. nem az addigi szervekre bízta a felelősségre vonásokat, hanem népbíróságokat és népiügyességeket hozott létre, mivel „forradalmi átalakuláskor az uralomra jutott rendszer nem bízhat a megszüntetett uralmi rend szolgálatában állott tisztviselőkben”.⁴¹

Ennek megfelelően az Nbr. 39. §-a az MNFF-be tömörült 5 párt – kisgazda, kommunista, szociáldemokrata, paraszt, polgári demokrata – részére biztosította a laikus népbírák delegálásának jogát a helyi nemzeti bizottságokon keresztül a megyei főispánnak, aki kijelölte a konkrét tanácstagot határozatlan időre. A Novella 19. §-a alapján a szakszervezetek is egy népbíróat küldhettek. Ezt *A népbíráskodással kapcsolatos egyes rendelkezésekről* szóló 1947. évi XXXIV. tv. 12. § (2) bekezdése eltörölte, mint a politikai változások eredményeként a polgári demokraták részvételét is. Népbíró bármely magyar állampolgár lehetett. Az eljáró tanácsot az Nbr. 42. §-a szerint az igazságügy-miniszter által kijelölt, jogi szakképzettségű személy, jellemzően addigi bíró vezette.⁴²

³⁸ IZSÁK, NAGY: *Magyar történeti dokumentumok* 24. Magyar Közlöny 1945/3. 1–4. pp., 1945/19. 1–3. pp. Módosító rendeletek: 1945. május 25. 2590. ME *A népbíróságok és a népiügyességek zavartalan működésének biztosítása tárgyában*, augusztus 5. 5900. ME *A népbíráskodás körében a távollevő terhelt ellen folyó eljárásra, úgyszintén a közbűnösök képviseletére vonatkozó szabályok kiegészítése tárgyában*, augusztus 19. 6750. ME *A közhivatalok munkafegyelmének fokozottabb biztosításáról*: Magyar Közlöny 1945/42. 5. p., 1945/95. 3. p., 1945/106. 3. p.

³⁹ A hivatkozott nemzetgyűlési, országgyűlési iratok forrása: https://library.hungaricana.hu/hu/collection/orszaggyulesi_dokumentumok/ és <http://www.parlament.hu/iromanyok>

⁴⁰ RIES ISTVÁN: *A népbíróság védelmében*. Népbírási Közlöny 1945/1. 1. p.

⁴¹ BEREND GYÖRGY: *A népbíráskodás*. Szegedi Tudományegyetem. Szeged, 1948. 16. p.

⁴² Jogi szakképzettsége annak volt, aki 1913:LIII. tc. szerinti egységes bírói és ügyvédi vizsgát letette.

Az Nbr. egyfokú jogorvoslati rendszere miatt az 56. § létrehozta a Népbírók Országos Tanácsát (NOT), amely a pártok országos vezetősége által közvetlenül delegált, jogi szakvizsgával rendelkező személyekből álló öt fős tanácsokban járt el. E tagok kinevezése határozatlan időre szólt, feladataik ellátásáért – a rendes bírák és államügyészek státusa szerinti – fizetést kaptak. A testület és az eljáró tanácsok elnökeit az igazságügy-miniszter jelölte ki a tagok közül. Hatásköre az ítéletek elleni fellebbezések elbírálására terjedt ki, majd az 1947. évi XXXIV. tv. 22. § (2) bekezdése alapján a népfőügyész által a jogegység érdekében kezdeményezett perorvoslat elbírálására is jogot kapott, továbbá a 23. § (1) bekezdése szerint jogegységi döntvényt hozhatott a népbíráskodás körében.

Az Nbr. a Bp. szerinti vádelvű eljárást hozott létre, a vádfunkció gyakorlását 24. §-ával a népbírósként szervezett népügyészségre bízva. E szervezet ugyanúgy az igazságügy-miniszter utasításai alatt állt mint az államügyészség, tagjaira a 25. § szerint az 1871:XXXIII. tc. és az egyéb ügyészségi rendelkezések vonatkoztak. Fizetésük az államügyészekével volt azonos. A népügyészeket az igazságügy-miniszter nevezte ki a szakvizsgázott jogászok közül a helyi nemzeti bizottság ajánlása, meghallgatása után. A miniszter bármikor felmenthette őket, s ez esetben államügyészi kinevezést kaphattak.

Az 54. §-a szerint a NOT mellett a népfőügyész és helyettesei látták el a teendőket, akiket az igazságügy-miniszter javaslatára a kormány nevezett ki. Az Nbr. 55. §-a a népfőügyész jogállására a főállamügyészekre vonatkozó rendelkezések alkalmazását írta elő: általános és egyedi rendelkezéseket bocsátott ki a népügyészségek számára, körrendeletei, utasításai szóltak a jogalkalmazási, jogértelmezési kérdésekről.⁴³

A népfőügyész hatáskörébe a fellebbezésekkel kapcsolatos vádképviselési teendők tartoztak, majd az 1947. évi XXXIV. tv. 22. § (1) bekezdése alapján bármely népbíróskodás – a NOT rendes tanácsa által hozottakat is ideértve – jogszabálysértő jogerős határozata, intézkedése, továbbá igazolási ügyekben a fellebbvitel során hozott határozatok ellen a NOT-nál a jogegység érdekében perorvoslattal élhetett.

Az Nbr-t kiegészítő 5900/1945. ME rendelet 2. §-a szerint a közbírói tennivalók ellátásával az igazságügy-miniszter egyes ügyekben a népügyészség szervezetén kívül álló személyt is megbízhatott, akit ugyanazon jogok illeltek mint a népügyészt. Tevékenységéért eseti díjazást kapott.

Az IM-en belül önálló részleg alakult a népbíráskodás irányítására: e X. osztály látta el a népügyészségekkel kapcsolatos feladatokat is. A vádló szerveknek egyes eljárásokban ide kellett felterjeszteniük előzetes jóváhagyásra intézkedéseik tervezeteit, innen kapták az utasításokat. Ennek és az államügyészségi részlegnek a fontosságát illetően írta Domokos József legfőbb államügyész Rákosi Mátyás pártfőtitkárnak, hogy a „*IV. büntetőjogi és X. népbírósi osztály politikailag a leghasznosabb*”.⁴⁴

Az igazságügy-miniszter általános és egyedi utasításokat adott a népügyészségek működésére. A 2590. ME rendelet 4. §-a szerint háborús, illetve meghatározott népelelmes bűntettek miatt a népügyész csak a miniszter hozzájárulásával szüntethette meg a nyomozást vagy ejthette el a vádat.

⁴³ Pl. Erélyes rendeletekkel megszigorították a népügyészség és a népbíróskodás működését Népbíróskodási Közlöny 1946/4. 7. p., A népfőügyész szigorú rendelete a háborús bűnösök letartóztatására. Ítélet 1946/40. 3. p.

⁴⁴ RÉVÉSZ BÉLA: *Az Igazságügyi Minisztérium története (1944–1990) – A pártirányítás évtizedei*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2018. 35–36. pp. Politikatörténeti Intézet Levéltára. Domokos József iratai 698. 10. p.

Az 1945. szeptember 24-én kibocsátott 17.785. IM.X. leirat általános eligazítást adott a népügyészi feladatokra és az elvárt vádlói magatartásra.⁴⁵

Bevezetője szerint a „népbíráskodás helyes alkalmazása nemcsak azért létérdekünk, mert a fegyverszüneti egyezmény értelmében a háborús bűnösök megbüntetésére kötelezettséget vállaltunk, hanem a fasizmus gyökeres kiirtása, s ezzel a demokrácia előfeltételeinek a megteremtése is ezen áll vagy bukik. ... belső szellemi és gazdasági újjászülésünk előfeltétele a fasizmus elleni kérlelhetetlen harc szellemétől áthatott népbíráskodás”. Az eljárások során a „büntetőper lelke az ügyész”, az ő „helyes ügyködésétől függ a népbíráskodás sikere”. Az ügyek politikai jellege miatt minden törvényes eszközt fel kell használni a büntettek személyi és tárgyi oldalának megállapítására. Az elkövető megismerése érdekében fontosak személyes körülményei, műveltsége, osztályhelyzete, felderítendő a cselekmény politikai és társadalmi háttere, az elkövetés motívuma. Ezekre a körülményekre a vádiratban utalni kellett.

A gyanúsítottakat a vizsgálóbírói jogkör alapján mindig ki kellett hallgatni. Ha a rendőrség eljárását követően szükségessé vált a nyomozás anyagának kiegészítése, azt saját hatáskörben kellett elvégezni, mivel így biztosítható, hogy az ügyek megfelelően előkészítve, a szükséges bizonyítékokkal kerüljenek tárgyalásra.

A leirat egy addig nem ismert nyomozás megszüntetési okot is megfogalmazott: az eljárás alá vont osztályhelyzetére figyelemmel a „kétkézi munkás, földműves, törpebirtokos, kisiparos” esetén a népügyész a miniszter előzetes jóváhagyásával megszüntethette az eljárást, ha a „tettes a cselekmény kártékony hatását felismerte, népellenes nézeteit revidálta”, vagy ha a „magatartás a fasiszta demagógia eredménye” és a „cselekmény a köz szempontjából egyébként is csekély jelentőségű”. Ezen előírás indokát a leirat abban jelölte meg, hogy az ilyen „megszüntetésekkel meg fog változni az az állapot, hogy a népbíróság kis egzisztenciák kis jelentőségű ügyeivel van elfoglalva, és a valódi feladat megoldására nem nyílik alkalma”. Megszüntetés esetén a gyanúsított átkísérése mellett a nyomozati iratokat át kellett tenni az internálási eljárás érdekében a rendőrséghez.

A vádemelést követően minél hamarabb szükséges volt a tárgyalás megtartása, mert a „magyar nép ezekben az ügyekben elvárja és megköveteli a gyors megtorlást”: ha a vádló az előkészítés során kellően felderítette a tényállást, a fontos körülményeket, akkor teljesülhet e követelmény. Előírásra került, hogy a bizonyítás befejeztével a népügyészi vádbeszédben a „tettes egyéniségét, ... a politikai és társadalmi hátteret, a bűncselekmény indító okait a tárgyilagosság keretein belül kellő szenvedéllyel a népbíróság elé kell tárni”.

Az IM-ben rendszeresen sor került a közigazgatási államtitkári beosztást is betöltő Domokos József legfőbb államügyész elnökleivel a X. osztály vezetője, a NOT elnöke, a népfőügyész, továbbá a budapesti népbíróság és népügyészség vezetőinek részvételével értekezletek tartására: ezeken jogalkalmazási kérdéseinek felvetésére, az intézkedésekről való döntésekre, a végrehajtók személyének kijelölésére került sor. Ez utóbbi különösen fontos volt a perek feldolgozása érdekében, mivel ez „túlnyomó részben a bírák és ügyészek egyéni magatartásán múlik”, mellyel az „igazságügy-miniszter vagy a

⁴⁵ OL XIX-E-1-b.

népfőügyész megfelelő úton foglalkozhat”. (A korabeli megfogalmazás a népfőügyességet a „reakció elleni harc kulcsszervezetének” tekintette.)⁴⁶

A népbíráskodás szerveinek a törvényszékek adtak helyet, a NOT és a Népfőügyesség a Kúria épületében székelt.⁴⁷

A működés érdekében az Nbr. 27, 38. §-ai és a 45.477/1945. IM rendelet szerint a törvényszéki elnök az államügyességi vezetővel egyetértésben kijelölte saját állományából a népügyesség és népbíróság irodai személyzetét. Az ügyvitelre a gyakorlat, majd a 61.700/1946. IM rendelet 43. §-a szerint az államügyesség szabályai vonatkoztak.⁴⁸

A fogvatartottak elhelyezésére a 46.111/1945. IM rendelet szerint az államügyesség felügyelete alatt álló bírósági intézetek szolgáltak.⁴⁹

A budapesti népügyességen a 7202/1945. IME rendelet szerint külön szerződéses előadók foglalkoztatására is sor került a korábbi sajtótermékekben található háborús és népelelmes bűncselekményekre utaló adatok feltárása és ezek nyomozásának elősegítése végett.⁵⁰

A fontosabb ügyekben *politikai ügyészek* is működtek. Ők nem tartoztak az ügyességhez, a pártok megbízottai voltak az eljárás bírói szakában. Hatáskörüket jogszabály nem határozta meg, a NOT I.1348/1946. határozata szerint nem tehetett olyan jognyilatkozatot, amely a népügyész nyilatkozatával ellentétes és „*nem diszponálhat a vád felett*”. Ezen ügyek sértettje a magyar nép, ehhez tartozik mindenki, így a „*politikai ügyész is, aki a Bp. 13. §-a szerinti magánfél analógiájára azért csatlakozik az eljáráshoz, hogy a bűnvádi per történelmi, politikai és pszichológiai hátterét megvilágítsa és a tanulságok levonásával utat mutasson a demokratikus fejlődés felé*”.⁵¹

Az Nbr. 37. §-a szerint az új szerveket a 22 törvényszéki székhelyen kellett felállítani, majd a 2250/1945. ME rendelet ezt előírta Esztergomban és Berettyóújfaluban is. Az 1945. február 12-i 45.477. IM körrendelet a népbíróságok azonnali felállítását és a bíráskodás megkezdését követelte meg.⁵² Ennek érdekében a nemzeti bizottságok ajánlásokat tettek az igazságügy-miniszter részére a népügyészek személyére: általában államügyészeket, ügyvédek jelöltek, de előfordult bíró, törvényszéki jegyző, rendőr-fogalmazó, árvaszéki ülnök, vámtiszt nevezése is.⁵³

⁴⁶ Magyar Kommunista Párt Állampolitikai Osztály Jogi és Közigazgatási Albizottsága szám és dátum nélküli irata a fasiszta perek meggyorsításáról: OL M-KS 274-12-II. A népfőügyesség lesz a reakció elleni harc kulcsszervezete Népszava 1945. október 21.

⁴⁷ KALLÓS JÁNOS (szerk.): *Gazdasági, pénzügyi és tőzsdei kompasz 1947–1948. évre*. Kallós Albert. Budapest, 13–14. pp.

⁴⁸ Magyar Közlöny 1946/247. 2. p.

⁴⁹ OL XIX-E-1-a.

⁵⁰ Uo.

⁵¹ Van-e a politikai ügyésznek fellebbezési joga? Népbírói Közlöny 1946/27. 3. p. BEREND: *A népbíráskodás*. 278–279. pp. Politikai ügyész volt pl. a szociáldemokrata Marosán György Sztójay Döme, a kispap Nagy Vince Szálasi Ferenc, a kommunista Ujhelyi Szilárd Bakó László és társai perében: KARSAI LÁSZLÓ – MOLNÁR JUDIT (szerk.): *A magyar Quisling-kormány – Sztójay Döme és társai a népbírói elött*. 1956-os Kht., Budapest, 2004. 586–597. pp. KARSAI ELEK – KARSAI LÁSZLÓ: *A Szálasi per*. Reform. Budapest, 1988. 628–636. pp. KARSAI LÁSZLÓ – MOLNÁR JUDIT (szerk.): *Az Endre – Bakó – Jaross per*. Cserépfalvi. Budapest, 1994. 404–418. pp.

⁵² OL XIX-E-1-a.

⁵³ Pl. Miskolci Nemzeti Bizottság 1768/1945., Szolnoki Nemzeti Bizottság 1945. március 11., Bajai Népbírói Bizottság 1945.El.III.A.2/2., Gyulai Törvényszék 1945.El.I.A/2., Nagykanizsai Törvényszék 1945.El.I.A.2/11., Kalocsai Törvényszék 1945.El.VII. 1.2., Nyíregyházi Ügyesség 1945.El.I.A.II.1., 45.324/1945, 46.555, 46.918, 46.919/1945 IM, Debreceni Ítéletábrla 1945.El.XXX.F.99/2.:OL XIX-E-1-a. Az igazságügy-miniszter

A szervezés eredményeként hamarosan létrejöttek a népbíróságok és népügyészségek: Budapesten 1945. március 6-án, míg az április 1-jén szovjet megszállás alá került Sopronban május 14-én kezdődött az Nbr. szerinti népbíráskodás. E két időpont között országszerte megindult az új szervek munkája. A vidéki népügyészségek kicsik voltak: pl. Baján 2, Sátoraljaújhelyen 1, míg az ítélőtáblai székhely Szegeden 4, Debrecenben és Pécsen 3-3, Győrben 2 népügyész szolgált. Budapesten 1945 áprilisában 15 népügyész működött. A Népfőügyészség március végére alakult meg, s itt egy év múlva 7 ügyész és 22 más munkatárs tevékenykedett.⁵⁴

Az Nbr. hatálya alá tartozó ügyek száma 1946 végétől jelentősen csökkent, ezért pártközi értekezlet döntött a szervezet fokozatos megszüntetéséről. Az 1947. évi XXXIV. tv. 11. §-a felhatalmazta az igazságügy-minisztert, hogy a kellő ügyforgalommal nem rendelkező népbíróságot rendelettel megszüntesse és területére más szomszédos szerv illetékességét kiterjessze. Ennek megfelelően a 3800. (I. 14.), 88.100. (VIII. 26.), 108.672. (X. 6.), 113.900/1948. (X. 15.) és a 4100/1949. (I. 16.) IM rendeletek egymás után számolták fel az egyes szerveket. A 4281. (X. 15.) és a 4312/1949. (XI. 12.) MT rendeletek a budapesti népbíróság működését november 1., Debrecenben és Pécsen 1950. február 1., Győrben március 1., Szegeden pedig április 1. napjával szüntették meg. A háborús és népellenes bűncselekmények miatti hatáskörük a felsőbbbíróságok székhelyei szerinti megyei bíróságokra, míg az egyéb bűncselekmények esetén az általában illetékes ítélkező szervekre szállt át. A 4021/1949. (V. 7.) Korm. és a 40.500/1949. (V. 21.) IM rendeletek szerint a megszünt népügyészségek feladatait 1949. július 1-től a budapesti, debreceni, szegedi, pécsi és a győri államügyészségek vették át.⁵⁵

A 73. (III. 11.) MT és a 21.400. (III. 29.) IM rendeletek 1950. március 31-ével megszüntették a NOT és a Népfőügyészség működését. A kormányrendelet 2. §-a szerint a NOT-nál lévő ügyek az 1949. évi XI. tv. 40. és 73. §-ai értelmében a fellebbezési hatáskörrel felruházott szervekre szálltak át: ezek az 1949. évi 9. tvr. 2. § (1) bekezdésének megfelelően a Legfelsőbb Bíróság vagy a felsőbbbíróságok voltak. A népfőügyész helyett pedig a legfőbb államügyész vagy az illetékes főállamügyész járt el, attól függően, hogy a perorvoslat elbírálása mely bíróságra tartozott.⁵⁶

A népbíróságok tanácsvezetői és a népügyészek szervezetük megszűnése után viszszaakadtak eredeti bírói, államügyészi beosztásukba vagy más igazságügyi szervhez nyertek kinevezést, ügyvédi gyakorlatba léptek, illetve a jogszolgáltatáson kívül helyezkedtek el.⁵⁷

balassagyarmati államügyészeket nevezett ki helyi népügyésszé, törvényszéki bírót a népbíróság vezetőjévé (584/1945. IME): Magyar Közlöny 1945/20. 1. p.

⁵⁴ LUKÁCS TIBOR: *A magyar népbíróági jog és a népbíróságok (1945–1950)*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1979. 117. p. Soproni Népbíróság Nb.El.7/1/1945., Szombathelyi Törvényszék 1945.El.I.A.69/4., 46.685/1945.IM, Budapesti Népbíróság 1945.Eln.IX.B.1.:OL XIX.E.1.a. Budapesti Népbíróság 1946.Eln.III.F.335., Bajai Népbíróság 1945.El.III.A.2/2., Sátoraljaújhelyi Népbírószség 1945.El.I.1.A.4/1., 8963/1945. IM, 1946. március 3. kimutatás a Népfőügyészség állományáról: OL XIX-E-1-b.

⁵⁵ Magyar Közlöny 1948/10. 70. p., 1948/191. 1865. p., 1948/232. 2254. p., 1948/238. 2285. p., 1949/12. 121. p., 1949/97. 706. p., 1949/106–108., 1949/215–216. 1765. p., 1949/233–234. 1932–1934. pp.

⁵⁶ Uo. 215–222. 13. p.

⁵⁷ Pl. a szombathelyi, győri népügyészségek vezetői folytatták államügyészi munkájukat, a szombathelyi népügyész, korábbi járásbíróági titkár ugyanide államügyészi kinevezést kapott, az egri, balassagyarmati népügyészként működött törvényszéki jegyzők pedig Győrbe, Budapestre: Igazságügyi Közlöny 1948/10. 546.

3. A népbíráskodás anyagi joga

Az Nbr. és kiegészítő jogszabályai önálló büntető anyagi jogot határoztak a Btk. általános normáihoz képest: a 10. § le is szögezte, hogy a rendelkezések a specialitás viszonyában áll a büntetőkódexszel, az csak akkor alkalmazható, ha nem ellentétes az Nbr-rel. E jogszabály a tényállások két körét határozta meg: a 11. § 1-5. és a 13. § 1-6. pontjai a háborús, míg a 15. § 1-3. pontjai a népellenes bűntettekről szóltak. Az utóbbinak privilegizált alakzatát is létrehozták vétségként a 17. § 1-5. pontjai. Az Nbr. a Btk-ból merítő saját szankciórendszert hozott létre, 12, 14, 16, 18. §-aiban a kiszabható büntési nemet és mértéket meghatározva.

A népbíráskodás az Nbr. 20. § hatásköri szabályai szerint kiterjedt

- az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921:III. tc. 1-5. §,
- az 1930:III. tc. 58-59. § (hűtlenség),
- a Btk. IV. fejezete szerinti lázadás, s a 172. § 1. bekezdésében foglalt – az 1912:LXIII. tc. 19. §-a szerinti – izgatás, és
- az ezekkel összefüggésben levő más, különösen a Btk. XVIII, XX-XXII, XXXVI-XXXIX. fejezeteiben meghatározott (élet, testi épség, közegészség elleni, személyi szabadság megsértése, rongálás, gyújtogatás, vízáradás okozása, közveszélyű) bűncselekményeinek tényállásaira is, ha azok politikai jellegűek voltak.

Az addigi állam elleni bűncselekmények helyébe hamarosan *A demokratikus államrend és köztársaság büntetőjogi védelméről* szóló 1946. évi VII. tv-ben írtak léptek: ennek diszpozíciói széles felhasználásra adtak lehetőséget, a hatalom érdekeitől függően bármely magatartást tényállás alá lehetett vonni.

A cselekmény politikai jellegének megítélését az Nbr. 21. §-a az államügyészség vezetőjére, a Novella 14. §-a a főállamügyészre, míg az 1947. évi XXXIV. tv. 9. § (4) bekezdése a népfőügyészre bízta: mindkét szervezet az IM irányítása alatt állt, a tényleges döntések ott születtek a kérdésről.

E törvény 9. § (1) bekezdése a népbíráóság hatáskörébe utalta a hűtlenségnek az 1930:III. tc. 57-71. §-aival megállapított valamennyi tényállását, kivéve ha az elkövető tényleges katonai szolgálatban állt. Az indokolás leszögezte, hogy a „*népbíráóság hatásköre... minden politikai természetű bűncselekményre kiterjed*”, ezért vált szükségessé kompetenciájának bővítése.

Az utolsó hatáskör bővülést *A büntetőtörvények egyes fogyatékoságainak megszüntetéséről és pótlásáról* szóló 1948. évi XLVIII. tv. 50. § (1) bekezdése hozta, mert az *A magyar állam biztonságát és nemzetközi érdekét veszélyeztető egyes cselekmények büntetéséről* rendelkező 1940:XVIII. tc. 1, 5, 6, 10, 11. §-ai (tiltott csapatgyűjtés, közszükségleti cikk készletének megsemmisítése, tiltott útlevélfelhasználás és tiltott határátlépés, az állam nemzetközi érdekének veszélyeztetése) szerinti tényállások miatti eljárást a Budapesti Népbíráóság kizárólagos illetékességébe utalta.

p., 1948/12. 677. p., 1948/8. 451. p. Az utolsó népfőügyészt, dr. Borbély János pestvidéki törvényszéki tanácselnököt a minisztertanács legfőbb államügyész-helyettesévé nevezte ki: Magyar Közlöny 1949. december 8. 1. MAJOR ÁKOS: *Népbíráskodás, forradalmi törvényesség – Egy népbíró visszaemlékezései*. Minerva. Budapest, 1988. 437-448. pp.

4. A népbíráskodás eljárási joga

A népbíráskodás eljárása a Bp-n nyugodott, melyhez képest a specialitásokat határozták meg az Nbr. és kiegészítő szabályai.

Az eljárás a rendőrség nyomozásával indult, azt a 46.308/1945. IM.IV. rendelet szerint a Bp. 93-101. §-ai szerint kellett végezni.⁵⁸

A népügyészek feladata volt az Nbr. 29. §-a szerint – a Bp. 83-86. §-aira utalva – a nyomozások irányítása. Ennek során a 30. § alapján a Bp. XII. fejezetében a vizsgálóbíróra megszabott jogok is őket illették. A népügyész a rendőrség által végzett nyomozást a befejezése után megszüntette vagy vádiratot nyújtott be.

Az előzetes letartóztatást a népügyész rendelte el, amely ellen nem volt helye jogorvoslatnak. Ennek határideje a Bp. 147. §-a szerinti 15-tel szemben 30 nap volt, s ha ennyi idő alatt a népügyész nem állította a terheltet a népbíróság elé, a kényszerintézkedést meg kellett szüntetni. (Az eljárásban nem volt a Bp. 148. §-a szerinti vizsgálati fogás.) A vádemelés követően a népbíróság a letartóztatást népügyészi indítványra meghosszabbíthatta. A Novella 17. §-a annyit változtatott, hogy a letartóztatást a népbíróság is elrendelhetette. Az 1947. évi XXXIV. tv. 15. § (1) bekezdése már felfolyamodást engedett a népbírósághoz a népügyészi elrendeléssel szemben.

Az ítélet ellen az Nbr. 53. §-a szerint a népügyész – a Bp. 383. §-ával szemben – csak a vádlott terhére fellebbezhetett, de perorvoslata alapján a döntés az elítélt javára is megváltoztatható volt. A népügyész az elítélt fellebbezéséhez az 1928:X. tc. 29. §-ának megfelelően, annak terhére csatlakozhatott.

A Novella 21. §-a megváltoztatta ezt a rendet: ha a vádlottat a legsúlyosabb, az Nbr. 11. § 1-6. pontjai alá eső bűncselekmények miatt halálra ítélték, akkor ezellen nem, más esetekben pedig csak a halált vagy az öt évet meghaladó szabadságvesztést kimondó döntés ellen élhetett fellebbezéssel, míg a védő csak a vádlott hozzájárulásával. Ha az ítélet elleni fellebbezés kizárt volt, és a népbíróság szerint az elítélt kegyelemre nem méltó, akkor a halálbüntetést két órán belül végre kellett hajtani, ami a népügyész feladata volt.⁵⁹

Az 1947. évi XXXIV. tv. a fellebbezést megszüntette és helyette a 19. § (2) bekezdése a népbíróság ítélete elleni – a Bp. XX. fejezet III. címe szerinti – semmisségi panaszt vezetett be, amellyel a törvény lényeges rendelkezésének megsértése miatt élhettek a felek, de a tényállást nem támadhatták. A 19. § (5) bekezdése kedvezőbbé tette a halálra ítélt helyzetét, mivel semmisségi panasz esetén a népbíróságnak az ügyet a népfőügyészen keresztül a NOT-hoz kellett felterjesztenie: ha az a jogorvoslatnak hely adott, akkor az ítélet megsemmisítette és új eljárást rendelt el, vagy maga hozott új határozatot.

Ha a népfőügyész által a jogegység érdekében benyújtott orvoslát a NOT szerint alapos volt, akkor a Bp. 442. §-ának megfelelően kimondta, hogy a megtámadott határozat törvénytört és az elítéltet felmentette vagy büntetését enyhíthette. Viszont az általános szabállyal szemben, ha a törvénytörtés a javára szolgált, akkor a határozat megsemmisítése után az ügyet a népbírósághoz utalta vissza.

⁵⁸ OL XIX-E-1-a.

⁵⁹ 13.500/1946. IM rendelet a halálbüntetésnek golyó által végrehajtásáról szóló 1750/1946. ME rendelet végrehajtása tárgyában: Magyar Közlöny 1946/59. 2. p.

5. Igazolási eljárási feladatok

Az 1945. június 27-i 4080. ME rendelet szerint az ítélőtáblák székhelyei szerinti népbíróságok foglalkoztak az igazolási határozatokkal szembeni fellebbezésekkel.⁶⁰ A bíróság az iratokat indítványtételre a népügyészségnek küldte meg, amely nyilatkozott, hogy milyen döntést lát indokoltnak. A fellebbezés elbírálására tárgyaláson került sor, amelyen részt vehetett az igazolás alá vont, a népügyész és a védő, de távolmaradásuk nem akadályozta az eljárást.

6. A népbíráskodás számai

A működés során az 1945. évi VII. tv. hatálya alá tartozóan 90.551 fő került a népügyészségek elé: közülük 42.066 ellen vádat emeltek, 23.094 személynél megszüntették az eljárást, míg 11.032 fő ügyét az államügyészséghez tették át. A megvádoltak 27,3%-át marasztalták el első fokon a népbíróságok: 477 főt halálra ítélték, életfogytiglant 167 személy kapott, 26.353-an határozott tartamú szabadságvesztés, 2291-en pedig kényszermunka büntetésben részesültek. A halálbüntetésekből 1949. január 31-ig 180-at hajtottak végre. Az 1946. évi VII. tv. alapján a népügyészségekhez 13.748 fő került, akik közül 7229-cel szemben vádat emeltek, s majd 5861 személyt elítéltek.⁶¹

III. A népköztársaság ügyészségének létrehozása 1953–1954

1. Az alkotmány szerinti ügyészség létrehozásának előkészítése

A kommunista vezetésű országban a megszálló nagyhatalom megoldásai határozták meg az államszervezet és a jogrendszer átalakítását. Az MDP Állampolitikai Bizottsága Jogügyi Albizottságának egyes igazságügyi kérdéseket tárgyaló 1949. március 11-i ülésének megállapítása szerint a szovjet minta alkalmazása követendő az ügyészség helyzetét illetően: az a „Szovjetunióban a szorosán vett igazságügyi szervezettől különálló szervezet, amelynek élén az országgyűlés által választott és annak felelős legfőbb ügyész áll. Ez a legfőbb ügyész az általa kinevezett és irányított ügyészi apparátussal nemcsak az ügyészi tennivalókat látja el, hanem egyben a törvényesség legfőbb őréként a közigazgatás felett is bizonyos fokú ellenőrzést gyakorol”.⁶²

⁶⁰ Ugyanott 1945/65. 6–7. pp.

⁶¹ ZINNER TIBOR: *Háborús bűnösök perei. Internálások, kitelepítések és igazoló eljárások 1945–1949.* Történelmi Szemle 1985/1. 134–137. pp. KOVÁCS KÁLMÁN: *A magyarországi népbíróságok történetének egyes kérdései.* In: CSIZMADIA ANDOR (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok I.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1966. 172–163. pp.

⁶² RÉVÉSZ: *Az Igazságügyi Minisztérium...* 142–143. pp. A mintaként szolgáló megoldásra lásd a Szovjetunió 1936. december 5-i alkotmányának IX. fejezetét Kovács István (szerk.): *A Szovjetunió szövetségi alkotmányai.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1982, 129–224. pp.

Ennek megfelelően rendelkezett az új államszervezetet megállapító 1949. augusztus 20-i alkotmány VII. fejezete az ügyészségről: a 42-44. §-ok kimondták, hogy a törvényesség megtartása felett a Magyar Népköztársaság legfőbb ügyésze örökös, aki e körében ügyel arra, hogy a minisztériumok, az alájuk rendelt hatóságok, hivatalok, intézmények, az államhatalom helyi szervei, valamint a polgárok a törvényeket megtartsák. Feladata a népköztársaság rendjét, biztonságát, függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözése. Az alkotmány új közjogi helyzetet állapított meg: a legfőbb ügyészt az országgyűlés választja és visszahívhatja, annak felelős, működéséről beszámolni köteles. Az ügyészségi szervezetet az IM-ből kiemelve kimondta, hogy azt a legfőbb ügyész vezeti, irányítja, aki az ügyészeket kinevezi. Az ügyészek az államigazgatási és a helyi államhatalmi szervektől függetlenül járnak el.

Az államügyészség jogállása azonban ténylegesen nem változott. Az MDP Politikai Bizottságának az igazságügygel foglalkozó 1950. október 19-i határozata mondta ki, hogy az alkotmányban előírt szervezetet 1951. december 31-ig létre kell hozni. Ennek végrehajtása azonban késett, az csak az 1952 novemberében az igazságügyi szervezés céljából az országba érkezett szovjet tanácsadók munkájával vette kezdetét. Ők az országban tett utazásaik és az IM tájékoztatásai alapján az 1953 január-februárjában Rákosi Mátyás MDP főtitkárnak, illetve az igazságügy-miniszternek tett jelentéseikben leírták a büntető jogszolgáltatás állapotát.⁶³

Összegző megállapításuk szerint az „*ügyészség fennálló szervezete és struktúrája, valamint gyakorlati tevékenysége színvonala még nem felel meg*” az alkotmányban írtaknak. Részletezték, hogy az államügyészek nem kielégítően irányítják a rendőri nyomozásokat, az állambiztonsági szervek e tevékenysége felett egyáltalán nem gyakorolnak felügyeletet, vádemeléseik jelentős része megalapozatlan, a bíróságok munkáját nem kísérik figyelemmel, nem tesznek javaslatokat a hiányosságok kiküszöbölésére. Az 1951. évi 35. tvr-ben foglalt feladataikat nem teljesítik a kihágási eljárásokban. Megoldásként a „*Szovjetunió ügyészsége munkatapasztalatai számításbavételével*” elkészítették a Magyar Népköztársaság ügyészségéről szóló törvény tervezetét.

Ennek alapján az MDP Központi Vezetőség Adminisztratív Osztálya és az IM 1953. április 26-án előterjesztést tett a Titkársághoz az „*Alkotmányban előírt ügyészi szervezet felállítására*”, mivel az „*halaszthatatlan feladatnak látszik*”. A tanácsadók érveinek felhasználásával leszögezték, hogy az „*önálló ügyészi szervezet megteremtése elősegítené a törvényesség megerősítését, a bűncselekmények elleni harc fokozását és a bíróságok munkájának megjavítását*”, valamint az „*állami fegyelem*” erősödését. Az előterjesztés szerint a jogszabályban rendezni kell az „*ügyészség szervezeti felépítését, az ügyészi szervek jogait és kötelezettségeit, a törvényesség betartása feletti feladatait*”. A katonai és a speciális ügyészségek az egységes szervezet részét alkotják. Az előterjesztés ütemtervet írt elő a végrehajtásra.⁶⁴

Ennek megfelelően a titkársági jóváhagyás után az Adminisztratív Osztály július 2, 3-án tett előterjesztést a Politikai Bizottsághoz az új szervezet vezetőire. A legfőbb ügyészi tisztségre az igazságügy-miniszter 1952 augusztusától való első helyettese,

⁶³ HORVÁTH et al.: *Iratok...* 1. kötet. 364–386. pp., MDP KV Adminisztratív Osztály iratai OL M-KS 276.

⁶⁴ Adminisztratív Osztály – Igazságügyminisztérium 1953. április 26. Jelentés a Titkársághoz az Alkotmányban előírt ügyészi szervezet felállítására.

Czakó Kálmán, míg helyettesének dr. Götz János lett kiválasztva, akik addig felügyelték, illetve vezették az IM Büntetőjogi Főosztályát (benne az Ügyészi Felügyeleti Osztályt). Személyük elfogadása után az Országgyűlés 1953. július 4-i ülésén választotta meg a legfőbb ügyészt, a helyettest pedig augusztus 8-án nevezte ki az Elnöki Tanács.⁶⁵

Ezen ülésen hirdette meg az ekkor miniszterelnökké választott Nagy Imre az új kormány programját, benne a korábbi jogfosztások felszámolásával, a törvényesség hangsúlyozásával, amelynek érdekében a „népköztársaság alkotmánya előírásainak” megfelelően létrehozásra kerül az ügyészség.

A szervezés a legfőbb ügyész feladata volt, aki az Adminisztratív Osztállyal közösen 1953. július 15-én javaslatot tett a Politikai Bizottságnak a szükséges jogalkotásra – mellékelve a tervezet szövegét –, mivel „*még nincs olyan törvényünk, amely konkrét módon meghatározná az ügyészség feladatát, jogait, köteleességét és szervezetét*”. A javaslat érintette a személyi feltételeket, a meglévő 562 ügyészi állás kb. 1000-re bővítését kívánva, mint ahogy az adminisztratív létszám felemelését is 563-ról ugyanennyire, továbbá nyomozói állások létrehozását. Előbb a Legfőbb Ügyészséget kell felállítani, majd a meglévő államügyészségi és járásbírói közvádlói apparátust átalakítani megyei és járási ügyészségekké.⁶⁶

2. Az ügyészségi törvényerejű rendelet

Az átdolgozott normaszöveg minisztertanácsi elfogadása után az Elnöki Tanács 1953. július 30-án adta ki 43 §-ból álló 13. tvr-ét *A Magyar Népköztársaság ügyészségéről*.⁶⁷

A tvr. az alkotmányos szabályok megismétlése után szabályozta a legfőbb ügyész jogosítványait: az Országgyűlésnek felelős, annak beszámol, tanácskozási joggal részt vesz az Elnöki Tanács, a Minisztertanács ülésein, a Legfelsőbb Bíróság teljes ülésein. A szervezet vezetése, irányítása érdekében utasításokat, rendelkezéseket bocsát ki, ellenőrzi az alárendelt szervek munkáját, a működéssel kapcsolatos kérdésekben összehívja az értekezleteket.

A 35. § lényeges kormányhatáskört mondott ki azzal, hogy az ügyészség szervezetét és szerveinek létszámát a legfőbb ügyész javaslatára a Minisztertanács állapítja meg

A 29. § (1) bekezdése leszögezte azon szervezési és működési elvet, miszerint az ügyészség „*szervei egységes központosított rendszert alkotnak, amelyben a szervek szigorú alárendeltsége érvényesül felettes szerveik irányában*”.

A szervezet felépítése az államigazgatási területbeosztáshoz igazodott a hierarchikus rendben: a Legfőbb Ügyészségen túl megyei, fővárosi és az azoknak alárendelt járási, városi, kerületi ügyészségek léteztek. Két külön feladatkör ellátása is az egységes szervezetbe került betagolásra: a 28. § (2) bekezdése szerint addig a fegyveres erők részeként a honvédelmi miniszter alá tartozó katonai ügyészi szervek, míg a (3) bekezdés előírta az addig nem létezett közlekedési ügyészségek létrehozását. A tvr. kimondta,

⁶⁵ 1953. július 2. javaslat a Politikai Bizottsághoz a legfőbb államügyész helyettes, július 3. a legfőbb államügyész kinevezésére. RÉVÉSZ: *Az Igazságügyi Minisztérium...* 36. Magyar Közlöny 1953/28. 182. p., 1953/37. 224. p.

⁶⁶ HORVÁTH et al.: *Iratok...* 2. kötet. 578–584. pp.

⁶⁷ Magyar Közlöny 1953/34. 203–209. pp.

hogy a katonai ügyészség szervezetét, működését, személyzetének szolgálatát külön rendelet szabályozza majd.

A szolgálati viszonyokat rendező fejezet szerint a legfőbb ügyész helyetteseit – köztük a katonai főügyészt – az Elnöki Tanács nevezi ki, míg a többi ügyészt, az ügyészségi nyomozókat és előadókat (fogalmazó) a legfőbb ügyész. A szervi vezetőket a legfőbb ügyész 5 évre nevezhette ki. Az ügyészi kinevezés feltétele a 36. § (2) bekezdése szerint a jogi képesítés, vagyis az egyetem, illetve az akadémia elvégzése volt. E szakasz határozta meg az ügyészség dolgozóival kapcsolatos követelményt, miszerint nekik „*politikai és erkölcsi szempontból kifogástalan magatartásúaknak, ébereknek, a nép ellenségeivel és más bűnösökkel, valamint a Népköztársaság törvényeinek megsértőivel szemben engesztelhetetleneknek kell lenniök*”. A 38. § mentelmi jogot biztosított az ügyészeknek és az ügyészségi nyomozóknak, mivel a legfőbb ügyész jóváhagyása nélkül – a tettenérés esetét kivéve – nem voltak őrizetbe vehetők és büntetőjogi felelősségre vonhatók.⁶⁸

A szervezet feladatát legáltalánosabban a 7. § (1) bekezdése határozta meg, miszerint „*megfelelő intézkedéseket tenni, ha Magyar Népköztársaság törvényeit bármi módon megsértik*”. Ennek a törvények megtartása feletti felügyeletnek a célja:

- „a) az egységes törvényesség megszilárdítása,
- b) az állami és társadalmi rend, a társadalmi tulajdon védelme és a Magyar Népköztársaság rendjét, biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető mindennemű cselekmény következetes üldözése,
- c) a Magyar Népköztársaság állampolgárai részére az Alkotmányban biztosított politikai, munkaügyi, lakásügyi és egyéb személyi, valamint vagyoni jogok és törvényes érdekek védelme”.

A felügyeleti jogkör négy területre terjedt ki, miszerint ügyészi kötelesség

- a) örködni a minisztériumok és a Minisztertanácsnak közvetlenül alárendelt szervek, az ezek alárendelt hatóságok, hivatalok, intézmények és az államigazgatás egyéb szervei, valamint az államhatalom helyi szerveinek rendeletei, határozatai, utasításai, egyéb intézkedései törvényessége felett, valamint a felett, hogy a hivatalos személyek és a polgárok a törvény rendelkezéseit ne sértsék meg (általános törvényességi felügyelet);
- b) biztosítani a bűncselekmények gyors feltárását és kinyomozását, felügyeletet gyakorolni a nyomozó szervek tevékenysége felett (nyomozás törvényessége feletti felügyelet);
- c) örködni a bíróságok helyes jogalkalmazása felett (bíróságok tevékenységének törvényessége feletti felügyelet);
- d) örködni a fogvatartásra vonatkozó törvények és szabályok megtartása felett (letartóztató intézetekben való fogvatartás törvényessége feletti felügyelet).

⁶⁸ A VII. fejezet majd végre nem hajtott rendelkezéseket tartalmazott az ügyészek hivatali rang beosztásáról. A július 15-i normatervezet még a szovjet megoldásnak megfelelően katonai rendfokozatokkal egyenértékű egyenruhás szolgálatként szabályozta volna az ügyészi beosztást.

A II. fejezetben foglalt általános törvényességi felügyelet – némi történeti előzménytől eltekintve – új feladatkört jelentett a magyarországi ügyészség történetében.⁶⁹ A széleskörűen megállapított – de a pártra nem kiterjedő – hatály alá eső szerveknél az ügyész az iratokat megtekinthette, azok rendelkezésre bocsátását és felvilágosítás adását igényelhetette, vizsgálatot tarthatott vagy annak elvégzésére hívhatta fel a vezetőt. Ha ezek eredményeként megállapította, hogy valamely szerv a törvények megsértésével adott ki határozatot, rendelkezést, utasítást, tett intézkedést, akkor nem maga orvosolta azt, hanem óvást emelt ellene: ebben a megállapítása alapján javaslatot tett az eljáró szervhez intézkedése hatályon kívül helyezésére. Az óvást a szervnek 8 napon belül kellett elbírálnia, s ha annak nem adott helyt, köteles volt feletteséhez továbbítani, akinek határozata ellen a legfőbb ügyész az illetékes miniszternél vagy a Minisztertanácsnál további óvást emelhetett.

Az ügyész a 9-10. §-ok szerint azon hivatalos vagy más személyek ellen, akik a törvényt megsértették, annak természetéhez képest büntető vagy fegyelmi eljárást, illetőleg államigazgatási úton való pénzbüntetés, bírság kiszabását kezdeményezhette, továbbá az esetleges törvénysértések megelőzése érdekében javaslatokat tehetett a szervek vezetőinek.

Fontos jogkört teremtett a 11. § a korszakban tömeges kihágási eljárások felügyeletére: az ügyész örködött az állampolgárokkal szemben az államigazgatási úton kiszabott pénzbüntetések, bírságok törvényessége felett. Ennek ellátása során tárgyalási joggal részt vehetett az eljárásban, betekinthezett az ügyek irataiba, követelhetette bármely ügy felülvizsgálat céljából való megküldését. A törvénysértő határozat ellen köteles volt óvást emelni, amely a végrehajtásra halasztó hatállyal bírt.

Az általános felügyeleti hatáskört a működés megkezdésekor szakmailag akként értékelték, hogy ez a „feladat teljesen új az ügyészség számára, mert különböző szervek működését, s az ezen a területen érvényben levő sok jogszabályt kell megismerni”.⁷⁰

A III. fejezet szerinti nyomozás törvényessége feletti felügyelet keretében kötelesség volt

- a) a bűncselekmények gyors felderítésének biztosítása és a büntetőeljárás megindítása – a korszak prioritásai szerint – a „Népköztársaság ellenségei, a társadalmi tulajdon fosztogatói, az üzérkedők” és egyéb bűnözők ellen,
- b) annak biztosítása, hogy „senkit törvényellenesen és alaptalanul ne vonjanak büntetőjogi felelősségre, ne fosszanak meg személyes szabadságától”, mindenki mentesüljön a zaklatástól, törvénytelen korlátozástól és jogfosztástól,
- c) „mindent elkövetni” azért, hogy a nyomozások határidőben befejeződjenek.

A 13. § hatásköri rendelkezései a hazaárulás, a kémkedés és „más különösen veszélyes” államellenes bűncselekmények nyomozását a Belügyminisztérium államvédelmi szerveihez, míg a hivatali, a tervgazdálkodás, továbbá a társadalmi tulajdon elleni nagyjelentőségű bűncselekmények, az üzemi balesetek, a fiatalkorúak által elkövetett és a Bp. szerint a megyei bíróság hatáskörébe tartozó cselekmények nyomozását az ügyészségi nyomozókhoz utalta.⁷¹

⁶⁹ Ehhez hasonló volt történetileg a vármegyei tisztí ügyészek által ellátott némely feladatkör, lásd TORDAY LAJOS: *A megyei polgári peres eljárás a 16–19. században*. Sárkány Nyomda, Budapest, 1933. 24–25. pp.

⁷⁰ Gyulai megyei ügyész 1953.El.Biz.1/46. MNL BÉKÉS MEGYEI LEVÉLTÁRA MDP Békés Megyei Bizottsága iratai XXXV.27.

⁷¹ A Bp. 23. §-a szerint megyei bírósági hatáskörbe tartozott pl. a háborús és a népellenes büntett, pénzhamisítás, gyilkosság, szándékos emberölés, a közellátás elleni büntettek és az árdrágítás, ha halállal voltak bűn-

A 14. § szerint az ügyész kötelező utasításokat adhatott a nyomozó szerveknek a bűncselekmények felderítésére, nyomozására, a terheltek őrizetbevételére, szabadon bocsátására, részt vehetett az eljárásban, személyesen folytathatta bármely ügy nyomozását. A legfőbb ügyész a nyomozó szervekre kötelező általános irányelveket, utasításokat, tájékoztatókat adhatott ki.

Az ügyész a nyomozás során megbízhatta a rendőrségi, államvédelmi szerveket egyes intézkedések megtételével olyan ügyekben, amelyekben az ügyészségi nyomozók jártak el, így az elkövető felkutatására, előállítására, őrizetbevételére, letartóztatására, házkutatásra. A nyomozó szerv előzetes letartóztatást csak ügyészi jóváhagyással végezhetett. Ha az ügyész a nyomozás alapján a terheltnek felrótt bűncselekményt bizonyítottnak látta, akkor a Bp. szerint vádiratot készített és az ügyet bírósághoz küldte meg.

Az ügyészségek e téren végzett munkáját szemlélteti és egyben a korabeli bűnözés szerkezetét mutatja, hogy a nyomozások 44,3%-ában történt megszüntetésen túl 1953 júniusa és 1954 szeptembere között 115.037 személy ellen történt vádemelés: társadalmi tulajdont érintő bűncselekmények miatt 46.747, személyi tulajdon elleni miatt 21.493, állampolgárok személye elleni tettek miatt 14.353 fő került a vádlottak padjára. Munkafegyelem megsértésével 1630, hatósági közeg elleni erőszakkal 3793, népellenes bűntettel 357 személy lett megvádolva.⁷²

A bíróságok tevékenysége kapcsán a 20. § szerint ügyész

- a) büntető ügyekben képviselte a vádat,
- b) polgári ügyekben keresetet (beadványt) nyújtott be és eljárta a bíróságnál, ha az ügy az állam, a szövetkezetek, társadalmi szervezetek „fontos érdekét érinti vagy ha a felek valamelyike különleges állami védelemre szorul”,
- c) megvizsgálta az ítéletek, határozatok törvényességét,
- d) óvást emelt a törvényellenes vagy alaptalan határozatok ellen.

Az ügyész a másodfokú eljárásokban indítványokat tett az ügy elbírálására a bíróságoknak.

A felügyelet körében az ügyész a hatáskörébe és illetékességébe tartozó bármely büntető vagy polgári ügyet magához követelhetett vizsgálatra.

A 22. § határozta meg a legfőbb ügyésznek a bíróságokkal kapcsolatos jogosítványait: óvást emelhetett a Legfelsőbb Bíróságnál bármely jogerős bírósági határozat ellen, ha azt törvénytörésnek vagy alaptalannak tartotta és felfüggeszthette ezek végrehajtását, továbbá előterjesztést tehetett kötelező elvi döntések hozatalára. (Az óvás részletes szabályait az eljárási törvények, a Bp. 225-227. §-ai és a Pp. 270-275. §-ai, míg az elvi döntését a bíróságokról szóló 1954. évi II. tv. 50-51. §-ai határozták meg.)

A 24. § alapján a felügyelet kiterjedt a bírósági határozatok végrehajtásának törvényességére is.

A letartóztató intézetek feletti felügyelet célját a 25. § akként határozta meg, hogy csak az arra jogosult szervek által fogvatartott személyek nyerjenek itt elhelyezést és a

tethetők, a devizagazdálkodás szabályait sértő bűntettek. A legfőbb ügyész utasítására bármely bűncselekmény miatt sor kerülhetett itteni vádemelésre.

⁷² Adminisztratív Osztály – Legfőbb Ügyészség 1955. január 10. Jelentés a Politikai Bizottsághoz az ügyészi szervezet munkájáról a júniusi határozatok végrehajtása terén.

fogvatartásra vonatkozó szabályokat megtartsák. Ennek érdekében az ügyész bármikor ellenőrizhette az intézeteket és munkahelyeket, megvizsgálhatta a fogvatartás körülményeit és rendjét, megtekinthette a vonatkozó okmányokat, a fogvatartás körülményeire, rendjére vonatkozó utasításokat.

Az intézetek kötelesek voltak az ügyésznek a törvények megtartására és a fogvatartás körülményeire vonatkozó rendelkezéseit végrehajtani.

Az 1953. évi 13. tvr-t megjelenésekor nagyterjedelemben ismertette az országos, a megyei sajtó és más lapok az új szervezet és feladatai megismertetése érdekében azzal, miszerint az „*ügyészségek kötelessége lesz, hogy felfigyeljenek a törvények megsértésére vonatkozó, a dolgozóktól vagy egyes szervektől érkező minden panaszra, gyorsan és eredményesen intézkedjenek a panaszok tárgyában, feltárják a törvénytöréseket, gondoskodjanak azok kiküszöböléséről és a törvényeket megsértők következetes felelősségre vonásáról*”.⁷³

A híradás olyan eredményes lett, hogy az ügyészség néhány hónap alatt tömegével kapta az általános felügyelet körébe tartozó panaszokat: 1953. december 31-ig 16.444 – főképp munkaügyi, lakásügyi, adózási, begyűjtési tárgyú – érkezett.⁷⁴

3. A szervezés

A szervezés érdekében a Minisztertanács 814 főben állapította meg az ügyészi és a nyomozói létszámot. Az 1953 végére – 63 fős hiánnyal – felállt személyzetből az ügyészek és nyomozók 56%-a volt párttag. Az ügyészek közül 91-en dolgoztak 1945 előtt is ezen állásban, illetve bíróként, ügyvédként. A származását illetően munkás volt 147, paraszt 116, értelmiségi 172, alkalmazott 135, kisiparos, kiskereskedő 53, míg „*osztályidegen*” 17, így a korabeli értékelés szerint ezen összetétel „*jelentősebb jobb mint a bírósági apparátusé*”. A létszám a szervezés végét jelentő 1954 őszére 731 ügyészre – akik 30%-a volt akadémiai végzettségű – és 270 nyomozóra emelkedett.⁷⁵

A szervezet létrehozásakor az alap- és középfokú egységek a járásbírói közvád-lók, valamint a megyénként és a fővárosban működő államügyészségek átnevezésével járási, illetve megyei ügyészségként addigi személyzetükkel és a bíróságokkal közös elhelyezésükkel működtek tovább. A fővárosban a 23/1953. IM utasítással kerületenként szervezett járásbíróióságok mellett álltak fel az ügyészségek.⁷⁶ Az ügyészségi szervezés

⁷³ A Népköztársaság Elnöki Tanácsának törvényerejű rendelete az új ügyészi szervezetről Szabad Nép 1953/211. 2. p. Népszava 1953/177. 3. p. Magyar Nemzet 1953/177. 4. p., Szabad Ifjúság 1953/177. 3. p. Bácskiskunmegyei Népujság 1953/178. Zala 1953/178. Mindenkit érdekel Új Ember 1953/39. Az ügyészség felügyel az újítási ügyek intézésének törvényességére is Újítók Lapja 1953/22. 14. A szocialista törvényesség vadgazdálkodásunkban Magyar Vadász 1953/12. 1.

⁷⁴ A legfőbb ügyész és az igazságügy-miniszter jelentése 1953. szeptember 7. a Politikai Bizottságnak a kormányprogram végrehajtásáról az igazságügyi szerveknél. Legfőbb Ügyészség 006/1954. Legf. Ü. 1954. január 18. Jelentés a Politikai Bizottságnak az ügyészi szervezet általános törvényesség feletti felügyeleti munkájáról. Adminisztratív Osztály - Legfőbb Ügyészség 1955. január 10. Jelentés a Politikai Bizottsághoz az ügyészi szervezet munkájáról a júniusi határozatok végrehajtása terén.

⁷⁵ Adminisztratív Osztály 1954. január 18. kiegészítő jelentés a Legfőbb Ügyészség általános törvényességi felügyeletről szóló jelentéséhez. MDP Adminisztratív Osztály – Legfőbb Ügyészség 1955. január 10. Jelentés a Politikai Bizottsághoz az ügyészi szervezet munkájáról a júniusi határozatok végrehajtása terén.

⁷⁶ Igazságügyi Közlöny 1953/21. 247. P.

megőrizte a hagyományt, miszerint szintjei és szervei igazodtak a bírósági szervezethez, amelyet majd az 1954. évi II. törvény rendezett, területi és különbíróságokról – katonai, közlekedési – rendelkezve.

Az új szervezet a működéshez szükséges tárgyi feltételeket alig kapta meg, így különösen a járművek hiánya a megyékben akadályozta a felügyelet helyszíni végzését, a nyomozásokat, de hiányos volt a joganyaggal való ellátás is.⁷⁷

A budapesti belvárosban az Apáczai Csere János utca 10. szám alatti épületben elhelyezett Legfőbb Ügyészség megszervezésének alapját az IM volt Büntetőjogi Főosztálya adta, amelynek személyzete Czákó Kálmán megválasztásával idekerült. E csúciszervnél funkcionális és szakmai egységek létrehozására került sor: személyzeti, titkársági – benne kodifikációs csoport, fordító iroda –, általános felügyeleti, nyomozás felügyeleti, bírósági felügyeleti – ezen belül büntető, polgári bírósági osztályok, fiatalokorúak, továbbá a büntetésvégrehajtás csoportja –, főosztályai és a gazdasági teendőket végző főkönyvelőség jöttek létre. Különös súllyal bírt a legfőbb ügyésznek közvetlenül alárendelt, az Államvédelmi Hatóság tagjaiból felállított Különleges Ügyek Osztálya, amely az állambiztonsági szervek nyomozásainak felügyeletével, az állam elleni bűncselekmények ügyeiben való vádképviseléssel és a bírósági munka felügyeletével, valamint a megyei ügyészségek ilyen tevékenységének irányításával foglalkozott.⁷⁸

A szervezet önállósodásával 1953 novemberétől megjelent új hivatalos lapként az Ügyészségi Közlöny: ez közölte a legfőbb ügyész utasításait, rendelkezéseit, a szakterületekre vonatkozó iránymutatásokat, személyi híreket.⁷⁹

Az egyes felügyeleti gyakorlatának módját a legfőbb ügyész utasításaiban határozta meg: a 9. az általános, a 20. a nyomozás, a 21. pedig bírósági felügyeletről szólt azon céllal, hogy a „szocialista állam törvényeit, valamint az államhatalmi és államigazgatási szerveknek a törvények végrehajtásával kapcsolatos összes rendelkezéseit, egyrészt valamennyi állami szerv, hivatalos személy, másrészt az állam minden polgára köteles pontosan és maradéktalanul betartani”. Ennek biztosítéka az ügyészség, amely tagjainak „politikailag és szakmailag is alapos felkészültséggel, sziklaszilárdan, teljes odaadással kell végezni munkájukat”.⁸⁰

4. A külön ügyészségek létrehozása

A szervezet 1954-ben vált teljessé, amikor sor került a katonai és a közlekedési ügyészségek felállítására.

A katonai ügyészséget illetően az MDP Politikai Bizottságának 1953. december 23-i határozata leszögezte, hogy az „egységes törvényesség biztosítása érdekében” történik a

⁷⁷ Lásd 70, 72. jegyzeteket, Budapesti Pártbizottság 1953. november 20. Határozat a Fővárosi Bíróságnak és Ügyészségnek a kormányprogram alapján a szocialista törvényesség biztosítása érdekében végzett munkájáról BFL MDP Budapesti Bizottságának iratai XXXV.95.a.

⁷⁸ Ügyészségi Közlöny 1953/1. 3. p. *Az új ügyész szervezet munkája – A törvényesség védelmében.* Magyar Nemzet 1953/245. 5. p. HORVÁTH et al.: *Iratok...* 2. kötet 582. p., uo. 1. kötet 406–412. pp.

⁷⁹ Ügyészségi Közlöny 1953/1. 1–16. pp.

⁸⁰ CZÁKÓ KÁLMÁN: *A szocialista törvényesség megszilárdítása.* Jogtudományi Közlöny 1953/9. 365–369. pp.

katonai ügyészségnek a „központosított ügyészi szervezetbe” illesztése. A határozat meghatározta a szervezet felépítését, az itt tevékenykedők szolgálati viszonyait, feladatait.⁸¹

Ez alapján került kiadásra 29/1954. (V. 5.) MT rendelet a Magyar Népköztársaság katonai ügyészi szervezetéről, amely az 1-2. §-ok szerint a Legfőbb Ügyészségen belül működő, osztályokra és csoportokra tagozódó Katonai Főügyészségből, a fegyvernemi, a hadtest és hadosztály, valamint a helyőrségi katonai ügyészségekből állt.

A szervezet egyes egységeit a Minisztertanács határozatai állapították meg.⁸²

A különböző katonai ügyészségek illetékessége kiterjedt az illető fegyvernem – pl. légierő, tüzérség –, hadtest vagy hadosztály kötelékébe tartozó egységekre és személyekre. A helyőrségi szervek azokra az alakulatokra, személyekre voltak illetékesek, amelyek, illetve akik nem tartoznak valamely fegyvernemi, hadtest vagy hadosztály ügyészség alá. A 26. § kimondta, hogy katonai ügyészség jogköre a katonai büntetőeljárás alá tartozó egyéb fegyveres és rendészeti testületekre is kiterjed: így a Bp. hatálybalépítéséről rendelkező 1951. évi 11. tvr. 20. §-a szerint idetartoztak az Államvédelmi Hatóság, a rendőrség, a hivatásos légoltalmi szervezet, az állami tűzoltóság, a pénzügyőrség tagjai és a letartóztató intézeti alkalmazottak.

A 6-7. §-ok szerint a katonai ügyészségek személyi és anyagi ellátmány tekintetében a Néphadsereghez tartoztak. A szervek létszámát és hivatali állását a legfőbb ügyész javaslatára a honvédelmi miniszter állapította meg. A hivatásos állományba tartozók katonai szolgálatot teljesítettek, rájuk a Néphadsereg szabályai voltak az irányadók. A katonai ügyészeket hivatali állásukra a honvédelmi miniszterrel egyetértésben a legfőbb ügyész, míg helyetteseiket, valamint az itteni ügyészségi nyomozókat a katonai főügyész nevezte ki. A katonai ügyészi szervek szervezetiileg és tevékenységükben csak ügyészi felelősségek voltak alárendelve, mint ahogy felettük a fegyelmi jogkört is ők gyakorolták a Néphadsereg szabályzatai alapján.

A rendelet II-V. fejezetei az ügyészségi teendőket a speciális szervek és személyek viszonyaira szabva állapították meg, kiemelve, hogy különleges feladat a fegyelem, szolgálati rend, harckészség védelme, valamint a „katonai eskü, a katonai törvények, szabályzatok, utasítások, az előjárók parancsai és a szolgálati kötelességek pontos megtartásának ellenőrzése”.

A 14-15. §-ok szerint a katonai személyek által elkövetett bűncselekmények nyomozása az államvédelmi szervekre, az ügyészségi nyomozókra, valamint az illetékes parancsnokoknak alárendelt nyomozó tisztekre tartozott. A katonai ügyészségi nyomozó járt el a tisztek bűncselekményei, a társadalmi tulajdon sérelmére elkövetett, a szökés, a parancs megtagadása, az előjáró bántalmazása miatti büntettek ügyében, s minden olyan bűncselekmény miatt, amelyre a törvény 5 évi börtönnél súlyosabb büntetést írt elő.

A közlekedési ügyészségeket az 58/1954. (IX. 2.) MT rendelet állította fel, az 1. § szerint a vasúti, közúti, légi, vízi közlekedéssel és szállítással, a távközlés működésével, biztonságával kapcsolatos felügyeleti teendők ellátására. Ezeket irányító szervként a

⁸¹ MDP Adminisztratív Osztály – Honvédelmi Minisztérium – Legfőbb Ügyészség 1953. december 23. Javaslat a Politikai Bizottsághoz a Néphadsereg katonai ügyészsége szervezetének, működésének és a katonai ügyészség személyzete szolgálatának MT rendelettel való szabályozására.

⁸² Pl. 3083/II.1./1956. MT határozat egyes katonai bíróságok és ügyészségek megszüntetéséről, felállításáról és illetékességük megállapításáról, 3455/VI.22./1956. MT határozat a Katonai Műszaki Kisegítő Alakulat katonai ügyészségének felállításáról: OL Minisztertanácsi előterjesztések és határozatok XIX-A-83-b.

Legfőbb Ügyészségen belüli közlekedési osztály, továbbá a vasúti és postaigazgatóságok székhelyei – Budapest, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Szombathely – szerint létrehozott közlekedési ügyészségek végezték.

Feladatuk volt az általános ügyészségi hatásköröknek a közlekedési szervek rendelkezési kapcsán való ellátása, a közlekedési bűncselekmények miatti eljárások felügyelete. E körben a 12. § a közlekedési ügyészségi nyomozókra ruházta a nyomozást olyan büntetnénel, amely következtében emberélet esett áldozatul vagy a társadalmi tulajdonban különösen nagy kár állott elő, továbbá minden más cselekmény miatt, amely a közlekedés, szállítás, távközlés rendjét és biztonságát különösen súlyosan sértette vagy veszélyeztette.

A 8. § különleges feladatként határozta meg a dolgozók fegyelmének, szolgálati rendjének védelmét, a vonatkozó normák pontos megtartásának ellenőrzése útján a közlekedés, szállítás, a távközlés rendjének és biztonságának megszilárdítását, az élet, testi épség, a társadalmi tulajdon fokozott védelmének, az állampolgárok javai megőrzésének a közlekedés és szállítás körében való biztosítását.

A közlekedési ügyészségi szervek 1954 októberében kezdték meg működésüket.⁸³

5. 1956 az ügyészségen

1956 őszének forradalma a szervezetet szétzilálta: ahogy az új legfőbb ügyész, Dr. Szénási Géza értékelte néhány hét elteltével, 1957. február 4-én, az *„ügyészi apparátus munkája megtört, dezorganizálódott és az ügyészi szervezet darabokra hullott szét, mint az államapparátus többi része”*.⁸⁴

A szervezet tagjainak jelentős része azonosult a forradalom követeléseivel, nem kívánt eljárni a pártállam szolgálatában. Az ügyészségeken is megalakultak a forradalmi bizottmányok. Szénási idézett értékelése szerint így az *„elmúlt évek oly szigorúnak látszó káderpolitikája ellenére az ügyészségek egyes dolgozói alig voltak öntudatosabbak és politikailag tisztábban látók, mint egy szatócsüzlet alkalmazottai”*.⁸⁵

A forradalom bukása után a résztvevők egy részét elbocsátották, mások lemondtak állásukról, számosan külföldre távoztak, így az ügyészek összlétszáma 84 fővel, az apparátus 10%-val csökkent. Volt, akit elítéltek magatartása miatt.⁸⁶

A megrendült pártállam helyreállítása során a forradalom és szabadságharc szereplői elleni külön jogszabályok nyugvó felelősségre vonások során az ügyészség a megtorló apparátus egyik elemeként szerepelt.⁸⁷

⁸³ MDP Adminisztratív Osztály – Legfőbb Ügyészség 1955. január 10. Jelentés a Politikai Bizottsághoz az ügyészi szervezet munkájáról a júniusi határozatok végrehajtása terén.

⁸⁴ MIKÓ ZSUZSANNA: *A Legfőbb Ügyészség az 1956. évi forradalomban*. Levéltári Közlemények 2006/2. 189–221. pp.

⁸⁵ Fővárosi Ügyészség 1957.Ig.02. BFL Fővárosi Főügyészség iratai XXV.60.b. Bács-Kiskun Megyei Ügyészség 1957.Ig.XX.5/21. BKML Bács-Kiskun Megyei Főügyészség iratai XXV.71.

⁸⁶ ZINNER et al.: *Megfogyva...* 546. p. SZENDREI GÉZA: *Kéri József Győr-Sopron megyei ügyész*. Jogtörténeti Szemle 2008/3. 36–45. pp.

⁸⁷ Lásd a tvr-eket: 1956. évi 22. egyes bűncselekmények tekintetében a büntetőeljárás egyszerűsítéséről, 1956. évi 28. a rögtönbíráskodásról, 1957. évi 4. a gyorsított büntetőeljárás szabályozásáról, 1957. évi 25. a Legfelsőbb Bíróság Népbírói Tanácsának felállításáról és eljárásának szabályozásáról, 1957. évi 34. a népbírói tanácsokról és a bírósági szervezet, valamint a büntetőeljárás egyes kérdéseinek szabályozásáról.

6. Az ügyészség változásai

A korszak meghatározója a Magyar Szocialista Munkáspárt volt, amely a pártállami rendnek megfelelően foglalkozott az igazságügyi szervek, így az ügyészség kérdéseivel is.⁸⁸

Az 1949. évi alkotmány jelentősebb módosítását az 1972. évi I. tv. végezte el, amely érdemben nem érintette az ügyészségre vonatkozó rendelkezéseket, de a legfőbb ügyész mandátumát 4 évben határozta meg, továbbá kimondta, hogy a szervezetre vonatkozó szabályokat csak törvény állapíthatja meg.⁸⁹

Az eredeti ügyészségi normát két ízben váltotta fel új szabályozás: az 1959. évi 9. tvr., majd az 1972. évi V. tv. (Ütv.). Mindkettőben megmaradtak az első tvr. lényegi szabályai a tevékenységi, szervezeti, szolgálati kérdésekben. Azonban az első alapján a megyei, fővárosi szintű szervek a főügyészség elnevezést kapták, megszűntek a közlekedési ügyészségek, továbbá a szervek létesítéséről, megszüntetéséről a kormány helyett az Elnöki Tanács döntött. A ügyészi kinevezés feltételévé vált az egyetemi jogi végzettség és a szakvizsga letétele. A főügyészi, vezető ügyészi beosztásokra a legfőbb ügyész immár határozatlan időre nevezett ki. A második norma a „törvényesség, az alkotmány és az alkotmányos jogszabályok megtartását” minden állami szerv kötelességévé tette, amelynek „segítése és ellenőrzése” lett az ügyészség feladata. A bíróságok kapcsán a törvényességi felügyelet megszűnt, büntető ügyekben a közvád képvisellete, polgári ügyekben a peres vagy nem-peres eljárás indítása – a jogosult akadályozottsága esetén – és perbeli fellépés a törvényesség érdekében, továbbá per- és jogorvoslatok emelése hárult az ügyészre. A legfőbb ügyész jogot kapott arra, hogy a Minisztertanácsnál, a minisztereknél, országos hatáskörű szervek vezetőinél jogszabály kibocsátását, módosítását, hatályon kívül helyezését kezdeményezze, a jogszabály tervezetekre törvényességi szempontból előzetesen észrevételt tegyen.⁹⁰

Az ügyészi feladatokat az egyes eljárási rendeket szabályozó normák határozták meg: a büntetőeljárásról szóló 1962. évi 8. tvr., majd az 1973. évi I. tv., a Pp-nek – az 1954. évi VI. tv-nyel való módosítását követően – a 2/A. §-a, az államigazgatási eljárás általános szabályait rendező 1957. évi IV. tv. VII. fejezete, a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. tv. 71. §-a.

Ezek mikénti alkalmazásához a 3221/1963. (V. 30) Korm. határozatban, majd a 14/1973. NET határozatban megfogalmazott jogpolitikai irányelvek adtak útmutatást az eljárók számára. Az ügyészséget illető feladatszabás volt, hogy „segítse elő a jogszabályok egységes értelmezését és alkalmazását, a törvényesség megtartását”, s vé-

ról. Lásd MIKÓ ZSUZSANNA: *Az 1956 utáni megtorlás ügyészségi és bírósági szervei Budapesten 1957–1959*. FONS 2006/3. 397–429. pp. MARKÓ GYÖRGY: *A katonai bíróságok statáriális ítéletei 1956 december – 1957 október között*. HADTÖRTÉNELMI KÖZLEMÉNYEK 1996/3. 115–128. pp.

⁸⁸ Pl. Előterjesztések a Politikai Bizottsághoz: 1958. október 29. az 1953. évi 13-as sz. az ügyészségről szóló tvr. módosítása, 1970. július 14. az igazságszolgáltatás, a bírói és ügyészi szervezet fejlesztése, 1975. július 7. személycsere a Legfőbb Ügyészségen, 1987. november 23. a bírák és ügyészek bérének rendezése: <http://adatbazisonline.hu/adatbazis/mszmp-jegyzokonyvek>. Az MSZMP és az ügyészség kapcsolataira lásd NYIRI SÁNDOR: *A múlt mindig velünk van*. Ardlea Kiadó. Nyíregyháza, 2012, 55–56. pp.

⁸⁹ A korszakkal kapcsolatban lásd LÉVAI TIBOR (szerk.): *A szocialista ügyészi szervezet fejlődése a Magyar Népköztársaságban 1953–1978*. Legfőbb Ügyészség, 1978. 15–224. pp.

⁹⁰ Lásd NYIRI SÁNDOR: *Az ügyészségről*. BM Kiadó. Budapest, 2004. 21–125. pp.

gezze a bűncselekmények elkövetőinek a „törvényes rendelkezéseink alapján” való felelősségre vonását⁹¹

A szervezet helyi egységei többször változtak: járási, városi, fővárosi kerületi ügyészségek megszüntetésére, létrehozására, összevonására került sor, így a korszak végén, 1989-ben a 20 főügyészség alárendeltségében 95 működött, továbbá 5 katonai ügyészség. A Komárom Megyei Főügyészség székhelye 1987-től Tatabánya lett. A szervezetben ekkor 949 ügyész, 142 fogalmazó és 849 más munkatárs tevékenykedett.⁹²

Az 1980-as években megkezdődött a kor technikai vívmányainak alkalmazásával az információtechnológia bevezetése. 1983-tól működött a Legfőbb Ügyészség számítógép-központja a számítástechnikai bázison alapuló információs rendszerek üzemeltetése, fejlesztése, a vezetési, irányítási, ellenőrzési tevékenység segítése céljaival.⁹³

A Legfőbb Ügyészség a hivatalos közlönyön túl tanulmányok közlésére 1965-től évente négyszer kiadta a 30 éven át megjelent *Ügyészségi Értesítőt*, illetve monográfiák közzétételére az *Ügyészségi Kiskönyvtár* köteteit, amelyekből 33 látott napvilágot. A szervezet dolgozói részére szakmai-tudományos konferenciákat, a pályakezdőknek perbeszéd és jogesetmegoldó versenyeket rendezett.⁹⁴

A legfőbb ügyész felügyelete alatt 1960-ban létrejött a bűnözéssel, bűnüldözéssel foglalkozó kutatási, tudományos tevékenységek ellátására az *Országos Kriminológiai Intézet*, melynek neve 1971-ben kibővült a *kriminalisztikai* szóval. Ez a bűnügyi tudományok jelentős kutatóbázisa lett, amely munkájának eredményeit 1962-től évről-évre kiadott tanulmányköteteiben hozta nyilvánosságra.⁹⁵

IV. A köztársaság ügyészsége 1989–2003

1. A Köztársaság Ügyészségének létrejötte

Az országban bekövetkezett változások eredményeként az 1980-as évek végén megfogalmazódott a pártállam megreformálásának, majd lebontásának igénye, amely az államszervezet jelentős megváltoztatását követelte.

⁹¹ OL XIX-A-83-b.

⁹² NET határozatok pl. 10/1965. (IV. 9.) egyes budapesti kerületi ügyészségek összevonásának jóváhagyásáról, 17/1965. (VII. 1.) a szentgotthárdi és a körmenyi járási ügyészségek, a vasvári járási és a szombathelyi városi-járási ügyészségek, a kapuvári járási és a soproni városi-járási ügyészségek összevonásáról, 38/1974. (XII. 4.), 36/1976. (XII. 7.) egyes ügyészségek megszüntetéséről, 26/1978. (X. 28.) egyes járási (városi) ügyészségek megszüntetéséről, illetve elnevezésük megváltoztatásáról, 21/1980. (IX. 1.) a Sárbogárdi Járási Ügyészség megszüntetéséről és a Dunaújvárosi Városi-Járási Ügyészség illetékességi területének a sárbogárdi járásra történő kiterjesztéséről, 20/1981. (XII. 5.) a Mezőcsáti Járási Ügyészség székhelyének áthelyezéséről és elnevezésének megváltoztatásáról, 39/1985. (XII. 6.) a Tatai Városi Ügyészség megszüntetéséről, 16/1986. a Komárom Megyei Főügyészség székhelyének áthelyezéséről, 37/1988. (VI. 10.) a Káncsbarcikai Városi Ügyészség létesítéséről. Az ügyészi szervezet személyzeti statisztikai tájékoztatója 1989. év.

⁹³ NYIRI: *A múlt...* 65. p. Lásd a legfőbb ügyészi utasításokat: 4/1982. a számítástechnikai bázisú ügyészségi információs rendszerek kidolgozásáról és bevezetéséről, 5/1982. a büntetőbíróság előtti ügyészi tevékenység számítástechnikai bázisú információs rendszerének bevezetéséről.

⁹⁴ NYIRI: *Az ügyészségről*. 151. p. NYIRI: *A múlt...* 52. p.

⁹⁵ A megjelent tanulmányokra lásd Repertórium 1962–2013. *Kriminológiai Tanulmányok* 50. – Jubileumi kötet. Országos Kriminológiai Intézet. Budapest, 2013. 261–290. pp.

Ennek során készült el 1989 februárjára az IM-ben a *Magyarország alkotmányának szabályozási elvei* című, a Minisztertanács lapjában nagy nyilvánosságot kapott koncepció.⁹⁶ Ez tartalmazta a kiépítendő jogállam új jogvédelmi, ellenőrző szerveinek – alkotmánybíróság, állampolgári jogok szószólója, állami számvevőszék – létrehozásának, továbbá az igazságügyi szervezet változtatásainak szükségességét: e körben a közigazgatási bíraskodás, a kétfokú rendes jogorvoslat és a négy szintű bírósági szervezet létrehozását.

Az ügyészséget illetően három elképzelés fogalmazódott meg: a) az addigi állapot fenntartása kisebb változtatásokkal, b) a közjogi helyzet változatlansága mellett az általános felügyeleti és polgári jogi tevékenység megszüntetése az új jogvédelmi, ellenőrző szervek létrehozásának következményeként, c) a csökkentett büntetőjogi funkciók – a vizsgálóbíró, valamint a büntetés-végrehajtás főfelügyelője tisztségeinek felállítása miatt – ellátására figyelemmel ismét az IM alárendeltségében való működés, amikor a legfőbb ügyész a miniszter egyik helyettese.

A politikai változások eredményeként a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai eredményeként 1989 őszére született megállapodás a békés átmenet sarkalatos kérdéseiben, amely több – majd az ügyészséget is érintő – törvényjavaslatban öltött testet: így az alkotmány, a büntető törvénykönyv, a büntetőeljárás törvény módosításairól, az alkotmánybíróságról, a pártok működéséről és gazdálkodásáról.⁹⁷

Az 1989. október 23-án kihirdetett XXXI. tv. alapjaiban módosította az alkotmányt, 1. §-ában kimondva, hogy Magyarország köztársaság. A megújított alpnormában az ügyészségről szóló szabályozás a XI. fejezetet alkotta a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az Állami Számvevőszék új jogintézményei, valamint a némileg változtatott bírósági előírásokat követően. Az ügyészségi szabályozásban csekély változások történtek: a közjogi helyzet, a legfőbb ügyész jogállása, a feladatok megmaradtak. A polgári kornak megfelelően kimondásra került, hogy az ügyészek – a bírákhoz hasonlóan – nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak: ezen összeférhetetlenség deklarálása a szakmai önállóság és függetlenség garanciáját jelentette. A 27. § feljogosította az országgyűlési képviselőt, hogy – az addigi kérdezési jogon túl – a legfőbb ügyészhez interpellációt intézzon.

A köztársasági alkotmány létrejötte után az 1989. évi XLVI. tv. végezte el az Ütv. módosítását, az ügyészség jogállami környezetbe helyezését. Az új preambulum szerint a „Köztársaság törvényes rendjének biztosítása, a társadalom jogi életének fejlesztése, a jogállam kiépítése és fenntartása, védelme” a feladat, ezért törvényi eszközeivel gondoskodik arról, hogy a „jogalkalmazó munkában, a társadalmi szervezetek működésében és az állampolgárok magatartásában egységesen érvényesüljön a jogállamiságból fakadó törvényesség”, valamint „közreműködik a jogalkotás alkotmányosságának biztosításában”.

⁹⁶ Magyar Hírlap 1989/46. 7–13. pp.

⁹⁷ KUKORELLI ISTVÁN (szerk.) *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 66. Lásd 1989. évi XXV. tv. a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról, 1989. évi XXVI. tv. a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény módosításáról, 1989. évi XXXII. tv. az Alkotmánybíróságról, 1989. évi XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról.

Ennek keretében az Ütv. 3. §-a az ügyészség feladatává tette

- a társadalmi szervezetek, az állam, az állami szervek, az állampolgárok jogait védeni,
- fellépni az Alkotmány, a jogszabályok, az állami irányítás egyéb jogi eszközei megtartása érdekében,
- üldözni a tudomására jutott bűncselekményeket,
- részt venni az állampolgári jogtudat fejlesztésében, a jogszabálytisztelet erősítésében, a jogsértések, a bűnözés megelőzésében.

A 20. § (5) bekezdése leszögezte, hogy feladatai ellátása során az ügyészség független és csak a törvénynek, a jogszabálynak van alárendelve. Jogkörébe tartozott, hogy

- a törvény mellékletében meghatározott bűncselekmények miatt kizárólagosan nyomozzon,
- felügyeletet gyakoroljon a nyomozások törvényessége felett,
- gyakorolja a vádemelés közhatalmi jogosítványát, a bírósági eljárásban képviselje a vádat,
- törvényességi felügyeletet lásson el a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló rendelkezések megtartása felett, közreműködjön a kapcsolatos bírósági eljárásokban,
- részt vegyen a bíróságok polgári, munkaügyi, közigazgatási és gazdasági jogi peres és nem peres eljárásaiban azért, hogy a törvényeket helyesen alkalmazzák,
- elősegítse a társadalom szervezeteinek és az állampolgároknak a jogszabályok megtartását.

Új feladatot jelentett a 25. § (3) bekezdésében írt ténymegállapító vizsgálat folytatása közérdeket sértő, illetve veszélyeztető cselekmény vagy mulasztás gyanúja esetén.

A legfőbb ügyészt a 20. § szerint az államfő javaslatára az Országgyűlés ezentúl 6 évre választotta, mivel a „*törvényesség folyamatos biztosításának egyik lényeges feltétele*”, hogy a „*választási ciklusa ne essen egybe*” az országgyűlési képviselőkével, valamint megszűnt a visszahívhatósága. Az addigi, némileg megváltoztatott jogosítványain túl az Alkotmánybírósághoz kapcsolódóan

- részt vehetett annak teljes ülésein, indítványozhatta jogszabály, az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének, illetve nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, az alkotmányos jogok megsértése miatti panasz elbírálását, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, továbbá az ügyészség és más szerv közötti hatásköri összeütközés megszüntetését, az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését,
- az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály, az állami irányítás egyéb jogi eszköze alapján jogerős határozattal lezárt büntetőeljárásban törvényességi óvást volt köteles emelni az elítélt javára.

A 19. § (1) bekezdése szerint ezentúl legfőbb ügyészi előterjesztésre a köztársasági elnök rendelte el ügyészség létesítését, megszüntetését, székhelyének áthelyezését.

A 22. § (2) bekezdése az ügyészi magatartást illetően megfogalmazta, hogy a jogsértőkkel szemben a „*törvényekben előírtaknak megfelelően, következetesen és humánusan*

járjanak el”, kötelezettségeiket „becsületesen, legjobb szaktudásuk szerint pontosan” teljesítsék.

Az ügyészségi dolgozóknak a további alkalmazás feltételeként 1989. december 31-ig esküt kellett tenniük a Köztársaság alkotmányára.

2. Törekvések a közjogi helyzet megváltoztatására, meghatározó alkotmánybíróági döntések

A rendszerváltást követően az ügyészség helyzetét, feladatait törvények, továbbá az Alkotmánybíróságnak a jogállam kiépítését szolgáló döntései határozták meg.

Ebben az időszakban felmerült az ügyészség közjogi állása megváltoztatásának igénye: a különböző pártállású kormányoknak az 1993-ban, majd 1998-ban az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslatai szervezeti oldalról az ügyészség külső irányítását – a belső viszonyok érintetlenül hagyása mellett – az igazságügy-miniszterre kívánták ruházni, aki nem adhatott volna utasítást a nyomozás megszüntetésére vagy a vádemelésről való eltekintésre.⁹⁸ E javaslatok az alkotmány módosítását is megkivánták, de elfogadásukra a szükséges parlamenti többség hiányában nem került sor.

Az 1994–1998 közötti ciklusban az Országgyűlés 119/1996. (XII. 21.) számon határozott a Magyar Köztársaság új alkotmányának szabályozási elveiről: eszerint a készítendő alapnormában az ügyészség az igazságszolgáltatásról szóló V. fejezetben elhelyezve, lényegi változások nélkül szerepelt volna.

Az Alkotmánybíróság ezen időszakban több, a szervezet helyzetét, feladatait meghatározó döntést hozott, amelyek majd megjelentek a törvényhozás aktusaiban.

A 9/1992. (I. 30.) határozat kimondta, hogy a legfőbb ügyész és a Legfelsőbb Bíróság elnökének jogosítványa, a jogerős bírósági határozatokkal szembeni törvényességi óvás intézménye alkotmányellenes.

Az 1/1994. (I. 7.) határozat szerint a polgári eljárásban az ügyész általános perindítási, fellépési, fellebbezési és a jogerős ítélet felülvizsgálatára irányuló indítványozási joga ugyancsak alkotmányellenes. E döntés az alapvető rendeltetést is megfogalmazta, miszerint az „ügyészség – a kontinentális jogrendszerekben általában véve elfogadott helyzetének megfelelően – a Magyar Köztársaságban elsősorban az ún. vádfunkciót ellátó szervezet. Ilyen tartalommal szabályozza az alkotmány 51. § (1) és (2) bekezdése az ügyészség alkotmányos jogállását, büntetővizsgáló és közvádi funkcióit és az azokhoz kapcsolódó egyéb feladatait és hatáskörét.”

A 2/2000. (II. 25.) határozat megállapítása szerint alkotmányellenes helyzetet okozott, hogy az Ütv. az ügyészi óvás elbírálásával kapcsolatosan alapvetően „nem szabályozza a jogérvényesülés kiszámíthatóságának a ... jogbiztonság követelményének megfelelő eljárási garanciáit”.

A független ügyészségi helyzetet ugyanakkor az Alkotmánybíróság 3/2004. (II. 17.) határozata megerősítette. Ez tisztázta azokat a kérdéseket, amelyek az ügyészség alkot-

⁹⁸ Lásd 1993 április 9688. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság ügyészségéről, 1998. szeptember T/124. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény és ezzel összefüggésben más törvények módosításáról.

mányos helyzetével, a legfőbb ügyész szerepével összefüggésben merültek fel. E határozat az ügyészséget a széles értelemben vett igazságszolgáltatás rendszerében helyezte el, leszögezve, hogy a legfőbb ügyész a szervezetnek szakmai és nem politikai vezetője. Így az Országgyűlés felé fennálló felelőssége csak beszámolási, magyarázat- és válaszadási, valamint megjelenési kötelezettséget, illetve az alkotmányban meghatározott feladatai ellátásának kötelmét foglalja magában. A legfőbb ügyész feladatai ellátása során hozott egyedi döntéséért nem tartozik politikai felelősséggel az Országgyűlésnek, így az interpellációra adott válaszában el nem fogadása nem érinti közjogi helyzetét és ezért nem vonható felelősségre. A határozat leszögezte, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség nincs alárendelve az Országgyűlésnek, így nem utasítható meghatározott tartalmú egyedi döntés meghozatalára vagy megváltoztatására. Ebből következően a parlament a szakmai vagy politikai bizalom megrendülése esetén sem mozdíthatja el pozíciójából, az ügyészség tevékenységét az éves legfőbb ügyészi beszámoló, illetve a korlátozott válaszadási kötelezettségén keresztül ellenőrizheti.

A közjogi helyzetet, a független ügyészséget már az európai uniós csatlakozási tárgyalások menetében az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának REC(2000)19. számú ajánlása is elismerte a kontinens államainak többségében ettől eltérően szervezett, kormányzati szervként működő ügyészi modell mellett. Leszögezte, a működés központi eleme annak biztosítása, hogy az ügyészek *„indokolatlan beavatkozástól mentesen”* láthassák el feladataikat. Azokban az országokban, ahol a szervezet a kormánytól független, az *„Államnak hatékony intézkedéseket kell hoznia annak biztosítására, hogy az ügyészség függetlenségének természetéről és terjedelméről a törvény rendelkezék”*.⁹⁹ E kívánalomnak a hazai szabályozás mindenben megfelelt.

3. Szervezet

A rendszerváltás menetében a 96/1989. (VIII. 31.) MT rendelet a történelmi előzményekre figyelemmel megváltoztatta egyes megyék nevét, amelyet az érintett főügyészségek elnevezésének módosítása is követett.¹⁰⁰

Az 1990-es évektől alapvetően visszaállításra kerültek a korábbi korszakban megszüntetett helyi ügyészségek, illetve újabbak létesültek a bíróságok létrehozásához kapcsolódóan.¹⁰¹

Az ügyészségi nyomozás végzésére a főügyészségeken nyomozó hivatalok jöttek létre, majd 2001-ben országos illetékességgel – meghatározott bűncselekmények és személyek ügyeire – a Fővárosi Főügyészséghez tartozóan megalakult a Központi Ügyészségi Nyomozó Hivatal.¹⁰²

⁹⁹ Európa Tanács Miniszteri Bizottsága REC(2000)19. számú ajánlása az ügyészségnek a büntető igazságszolgáltatás rendszerében betöltött szerepéről és magyarázó kommentár Ügyészek Lapja 2001/3. 11–48. pp.

¹⁰⁰ 6/1989. Legf. Ü. utasítás egyes megyei főügyészségek elnevezésének megváltoztatásáról.

¹⁰¹ Lásd a KE határozatokat pl. 293/1990. (XII. 15.) egyes helyi ügyészségek létesítéséről, 274/1991. (XII. 31.) a katonai ügyészségek székhelyének kijelöléséről, 92/1992. (V. 26.) a budapesti V., a VIII. és a XIII. kerületi Ügyészség összevonásáról, 195/1992. (XII. 11.) egyes helyi ügyészségek létesítéséről, 207/1994. (XII. 9.) kerületi ügyészség elnevezéséről.

¹⁰² Lásd a legfőbb ügyészi utasításokat 4/1990, 9/1995. (ÜK. 12.) az ügyészségi nyomozó hivatalokról, 8/2000. (ÜK. 12.) az ügyészi szervezet átalakításáról, 5/2001. (ÜK. 6.) az ügyészségi nyomozó hivatalokról és az ügyészségi nyomozásról, 6/2001. (ÜK. 6.) a Központi Ügyészségi Nyomozó Hivatalról

A szervezet felépítését befolyásolták a bírósági és eljárásjogi reformok, amely során az 1997. évi LXIX. törvény regionális szervekként, több megyére kiterjedő illetékességgel elrendelte a Legfelsőbb Bíróság és a megyei bíróságok közé ékelődve 5 ítélőtábla létrehozását jogorvoslati feladatok ellátására. Ez azonban az 1999. évi CX. tv. újabb szabályozása miatt – amely egyetlen Országos Ítélőtábla felállítását írta elő – nem lépett hatályba. A kérdésre a 2002. évi XXII. tv. az ítélőtáblák és a fellebbviteli ügyészi szervek székhelyének és illetékességi területének megállapításáról tett pontot, amely 2003. január 1-jével elrendelte ezek létrehozását Budapesten, Pécsen és Szegeden, majd 2005-től Debrecenben és Győrött is.

Ennek megfelelően az ügyészségen létrejöttek a – kizárólag másodfokú eljárásjogi feladatokat végző – fellebbviteli főügyészségek: az ítélőtáblai régióknak megfelelően a polgári szervek, továbbá országos illetékességgel a fővárosban a katonai.¹⁰³

Mindezek eredményeként 2003-ban a Legfőbb Ügyészségen túl 4 fellebbviteli főügyészség, 20 főügyészség, 116 városi, fővárosi kerületi, továbbá 5 katonai ügyészség működött.¹⁰⁴

Az ország nemzetközi szerepvállalásaiból adódóan 2002-ben mobil katonai ügyészségi egység felállítására került sor a katonai büntetőeljárás során külföldön szükségesé váló bűnüldözési és az Útv-ben meghatározott teendők ellátása érdekében.¹⁰⁵

Az eljárási feladatok, a bűnözés változásaira figyelemmel kibocsátott 25/2003. (ÜK. 12.) LÜ utasítás *A Magyar Köztársaság ügyészsége szervezetéről és működéséről* jelentős változásokat hozott a Legfőbb Ügyészség szerkezetében: a funkcionális és szakmai feladatok ellátására át-, illetőleg megalakult 10 főosztály és 4 önálló osztály. Változtatásokra került sor a területi ügyészségeken is.¹⁰⁶

A szervezet egységeinek elhelyezését szolgáló, általában a bíróságokkal közös épületeknek a kor követelményeinek megfelelő korszerűsítése, illetve az önálló ingatlanokban való elhelyezés folyamata megkezdődött, majd 2000-től felgyorsult, melyek eredményeként évről-évre újabb – modern irodatechnikával és az alkalmazottak jólétét szolgáló berendezésekkel felszerelt – épületek átadására került sor.¹⁰⁷

A modernizálás során a 2000-es évek elejére kiépült a szervezet infokommunikációs rendszere: az ügyvitel, statisztika, adatfeldolgozás és -továbbítás ezen keresztül történt, az ügyészi és irodai munkavégzés eszközeivé vált a számítógép, az elektronikus jogtár.¹⁰⁸

¹⁰³ Lásd a KE határozatokat: 143/1997. (IX. 30.) a Magyar Köztársaság ügyészi szervezetéről, 38/2001. (IV. 5.), 186/2002. (XII. 12.)

¹⁰⁴ 188/2003. (X. 13.) KE határozat a Magyar Köztársaság ügyészi szervezetéről szóló 143/1997. (IX. 30.) KE határozat módosításáról. Később a 2006. évi VII. tv. kimondta, hogy az ügyészségi nyomozás, továbbá más feladatok ellátására önálló helyi ügyészség vagy főügyészség létesíthető. Ennek megfelelően e norma létrehozta a Központi Nyomozó Főügyészséget, továbbá a helyi ügyészségekről szóló 1/2006. (ÜK. 1.) LÜ utasítással létrejöttek a megyei (fővárosi) illetékességgel eljáró nyomozó ügyészségek, valamint a Budapesti Törvényességi Felügyeleti Ügyészség.

¹⁰⁵ 1/2002. (ÜK. 2.) LÜ utasítás mobil katonai ügyészségi egység felállításáról.

¹⁰⁶ SZÉKELY ISTVÁN (szerk.) *Az ügyészség a harmadik évezred első éveiben*. Legfőbb Ügyészség. 2000–2005. 20–23. pp.

¹⁰⁷ Uo. 99–100. pl. 2000. Veszprém, Budapest, 2001. Nyíregyháza, Pécs, Tiszaújváros, Pécs, Központi Ügyészségi Nyomozó Hivatal, 2003. Pest Megyei Főügyészség, Debrecen, Tamási, Sároaljaiújhely, Lenti

¹⁰⁸ Uo. 88–94. pp. Lásd a legfőbb ügyészségi utasításokat pl. 10/1991. a számítógépes ügyészségi igazgatási ügyvitel rendszerének bevezetéséről, 7/1992. a büntetőjogi szakág számítástechnikai bázisú ügyvitelének

4. Szolgálati viszonyok

A rendszerváltást követően az ügyészségi alkalmazottak vonatkozó szabályozás – a bíróságokhoz hasonlóan – letért a pártállami korszak egységes munkajogi normáiról és önálló jogállási törvényekben nyert megállapítást.

Elsőként – a polgári magyar hagyománynak megfelelően – az 1990. évi LXXXVIII. tv.-nyel önálló szabályozás született *A bírók, az ügyészek, a bírósági és az ügyészségi dolgozók előmeneteléről és javadalmazásáról*. Ez kimondta, hogy a hatálya alá tartozók személyi alapbérre, pótlékra, különjuttatásra jogosultak. A személyi alapbér megállapítása a szervezetek szintjei és a munkaköri beosztáshoz igazodó, továbbá a szolgálati idő alapján megállapított fizetési osztályba, ezen belül fizetési fokozatba, csoportba való besorolással történt. Megállapításra került a bírói, ügyészi, vezetői pótlék.

Az Útv-ét módosító 1991. évi LXII. tv. bevezette a vezetői állásoknak a legfőbb ügyész által kiírt pályázatok útján való betöltését. A szabályozás biztosította a korábbi vezető visszavonulását: a pályázatot elnyert új vezető kinevezése napjától a korábbi, ha ehhez hozzájárult – választása szerint vagy vezetői beosztásának megfelelő vagy annál alacsonyabb szintű ügyészségen – más ügyészi munkakörbe kellett áthelyezni. Ha nem járult hozzá, munkaviszonya az új vezető kinevezésének napján megszűnt és az egyébkénti felmondási idejére őt megillető munkabérének megfelelő összegére vált jogosulttá.

E szabályozások helyébe a még az 1993-as reformsomag elemét képező és a vonatkozó munkajogi kérdéseket átfogóan szabályozó *Az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről* szóló 1994. évi LXXX. tv. (Üsztv.) lépett. Ez rendezte a szervezetben tevékenykedő különböző feladatkörű dolgozók – ügyész, titkár, fogalmazó, nyomozó, tisztviselő, írnok, fizikai alkalmazott – szolgálati viszonyának létesítése, módosítása, megszűnése, a vezetői megbízás, kinevezés, megszűnés, az összeférhetetlenség, minősítés, munkavégzés, javadalmazás, fegyelmi és kártérítési felelősség kérdéseit. Szabályozásra került az adatkezelés és ügyészségen működő dolgozói szervezetek – alkalmazotti tanács, ügyészi tanács szakmai kollégium, összügyészi értekezlet – feladatköre. Ezek közül kiemelendő, hogy szigorúbbak lettek az ügyésszé válás feltételei: ezt jelzik pl. az ügyészségi fogalmazóként eltöltendő joggyakorlati idő meghosszabbítása, a sikeres jogi szakvizsga utáni kötelező titkári működés, a pályaalakmassági vizsgálat előírásai.

Az alkalmazottak közül a nők aránya fokozatosan nőtt, 1996-ra az ügyészek közötti számarányuk meghaladta az 50%-ot.¹⁰⁹

A bírósági munkavégzés megjelenését tette méltóságteljesebbé, hogy a 10/1999. (ÜK. 10.) LÜ utasítás bevezette az ügyészek számára a talár viselését.

Ezekben az években az ellátandó feladatok növekedését követte az alkalmazotti létszám is, így pl. 1996: 1109, 2000: 1301, 2003: 1401 ügyész végezte a munkát, valamint a két utóbbi esztendőben 327, illetve 452 titkár és fogalmazó is tevékenykedett.¹¹⁰

bevezetéséről, 1/1998. (ÜK. 4.) az ügyészségi számítástechnikai, informatikai eszközök kezeléséről, 26/2003. (ÜK. 12.) a számítógépes igazgatási ügyvitelről.

¹⁰⁹ J/4286 A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészeinek országgyűlési beszámolója az ügyészség 1996. évi tevékenységéről.

¹¹⁰ Ugyanott és J/3 A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészeinek országgyűlési beszámolója az ügyészség 2009. évi tevékenységéről

1990-ben érdekképviselési és -védelmi célokkal megalakult az Ügyészek Országos Egyesülete, majd 2002-ben az ügyészségi fogalmazók, titkárok és nyomozók szervezete, a Pro Iustitia Egyesület.¹¹¹

5. Feladatkörök

Az ügyészség fő teendője, a büntetőeljárások terén a rendszerváltást követően is az 1973. évi I. tv-nyel megállapított Be. hatályosult, számos módosítással. Az ügyész továbbra is meghatározott bűncselekmények miatt nyomozott, felügyelte a nyomozást, annak során jogorvoslati fórum volt, a nyomozási bírónak pedig indítványokat tett. A közvadás bűncselekmények miatti vádemelés után képviselte azt bíróságnál, amelynek döntései ellen jogorvoslatokat nyújthatott be.

Lényeges módosítást tartalmazott a nemzetbiztonsági szolgálatokat szabályozó 1995. évi CXXV. tv. 82, 83. §-a, amelyek ügyészi engedéllyel lehetővé tették az ún. nyomozási alku alkalmazását.

A törvényességi óvás helyett a jogerős bírósági határozattal szemben az 1992. évi LXIX. tv. bevezette a felülvizsgálatot, amellyel az ügyész mint a felek egyike élhetett, továbbá az 1999. évi CX. tv. 94. §-a szerint a legfőbb ügyész a törvényesség érdekében jogorvoslatot nyújthatott be a Legfelsőbb Bírósághoz. *A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról* szóló 1997. évi LXVI. tv. 31. § (2) bekezdése szerint a legfőbb ügyész büntető ügyben jogegységi eljárást indítványozhatott, polgári eljárásban pedig akkor, ha az eljárás megindítására vagy az abban való részvételre külön jogszabály feljogosította.

Az új büntetőeljárás kódexet az 1998. évi XIX. tv. állapította meg, amely számos módosítást követően 2003. július 1-jén lépett hatályba. Ettől kezdve az ügyész mint közvadás a vádemelést megelőző szak urává vált, feljogosítottá az azt megalapozó nyomozás irányítására. A közvadás korrekciójaként viszont évtizedek elteltével ismét bevezetésre került a sértettet megillető pótmagánvadás intézménye.¹¹²

E kódex hatálybalépése előtt is már több megoldása beépítésre került az 1973. évi I. tv-be, amelyek ügyészi feladatokat adtak: pl. 1998. évi LXXXVIII. tv. bevezette az engedéllyel alkalmazható fedett nyomozó, a vádemelés elhalasztása, az 1999. évi CX. tv. a tárgyalásról lemondás intézményeit.

A 2001. évi XXXI. tv. bűnüldözési célú titkos információgyűjtésre hatalmazta fel az ügyészséget, továbbá újraszabályozta a büntetés-végrehajtási felügyeleti jogkört.

A magánjogi és közigazgatási jogi tevékenység – más ellenőrző és törvényességi felügyeletet ellátó szervekkel együtt – a jogvédelmi rendszer része lett.

¹¹¹ <http://www.ugyeszek.hu/tortenet/egyesuletunk+tortenete/tortenet.html>, <https://proiustitiaegyesulet.ewk.hu/>

¹¹² A 42/2005. (XI. 14.) AB határozat leszögezte, hogy a közvadásra üldözendő bűncselekmények esetén a vádemelésről vagy annak elejtéséről – a pótmagánvadás törvényben meghatározott eseteit kivéve – kizárólag az ügyészség dönthet. Ezt más szerv nem vizsgálhatja és nem kényszerítheti az ügyészséget a vádemeléssel vagy a vád elejtésével kapcsolatos döntésének megváltoztatására. Kizárt, hogy a sértett eljárási jogállásának erősítését célzó pótmagánvadás eszközként szolgáljon a közhatalmi szervezetek ügyészséget megkerülő fellépéséhez és ez által az ügyészség alkotmányos jogállásának gyengítéséhez.

Az 1/1994. (I. 7.) AB határozatra figyelemmel a továbbiakban egyes törvények tartalmaztak a magánjogi igényérvényesítéssel kapcsolatos, kereseti jogosítványt megállapító ügyészi hatáskört a közérdek védelmében.¹¹³

Az 1995. évi LX. tv. visszaállította az ügyész fellebbezési jogát az olyan polgári nemperes eljárásokban hozott határozatok ellen, amelyeket vele törvény alapján közzölni kellett.

A törvényességi felügyelet terén nagy figyelmet kapott a közigazgatási szervek eljárásainak, határozatainak, az egyesületek és alapítványok működésének ellenőrzése, a cégek törvényességi felügyeletét ellátó cégbíróságok eljárásának kezdeményezése. Az ügyész e jogait számos norma állapította meg: pl. az 1989. évi II. tv. az egyesülési jogról, a Polgári törvénykönyvet módosító 1990. évi I. tv., az 1999. évi LXIX. tv. a szabálysértésekről, az 1989. évi 23. tvr. a bírósági cégnyilvántartásról és a cégek törvényességi felügyeletéről, majd az ezt felváltó 1997. évi CXLV. tv.

Mindezen rendelkezésekkel 2003-ra rögzült az ügyészség szerkezete és feladatköre, amelyek a hatályos jog alapját képező Alaptörvény és az ezen épülő új szabályozások létrehozásáig módosulásokkal érvényesültek.¹¹⁴

LÁSZLÓ NÁNÁSI

THE PROSECUTION SERVICE FROM THE PEOPLE'S REPUBLIC TO THE REPUBLIC

*The State Prosecutor's Office, the People's Prosecutor's Office and the Prosecution
Service in Hungary from 1945–2003*

(Summary)

For the Hungarian prosecution service, 1945 was the dawn of a new era. A couple years later, due to the changed political landscape of the country, the organisational and procedural arrangement that had developed in the 19th century was replaced by a constitutionally new service, the responsibilities of which were also substantially changed. Temporarily, in proceedings concerning war crimes and crimes against mankind, parallel apparatus also operated. In the next decades, the People's Prosecutor's Office, which was

¹¹³ Pl. 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról, 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól, 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről, 1997. évi XI. törvény a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról, 1997. CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról, 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről, 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről, 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről.

¹¹⁴ Lásd a hatályos szabályozást: Alaptörvény 29. cikk, 2011. évi CLXIII. tv. az ügyészségről, 2011. évi CLXIV. tv. a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról.

established under the first written constitution of the country, changed in line with the state's political situation. The legal practices that developed in this period remained dominant after the birth of the Republic in 1989, but there were still changes required – these established the prosecution service as a fundamental institution of the rule of law, with set organisation and responsibilities by 2003.

PÁKOZDI ZITA *

Megújult polgári perrendtartás változatlan bírói szervezettel

*Rövid elemzés a szabadalmi különbíróság
kapcsán a Pp. kodifikáció tükrében***

I. Az innováció megjelenése a perjogban – problémafelvetés és célkitűzés

Az igényérvényesítésnek (igényérvényesítési eszközöknek) illeszkedni kell az innovációs védelemhez. Az innováció feltétele, hogy annak eredménye nem csupán a jogkereső, hanem a társadalom számára is hasznosuljon. Az adott (per)jogi megoldás innovatív, ha jó a jogvitában érdekeltnek, az államnak, a bíróságoknak (tehát az egyes bírácoknak is) és a társadalomnak.

Mit jelent az innováció a polgári perjogban? Miként fejleszthető a peres eljárás, és mi indukálja egyáltalán ezt a fejlesztést? Ezek a kérdések különösen fontosak, mert az elmúlt években zajlott le a polgári perjogi kodifikáció. Érdekes módon több tekintetben az első kodifikált polgári perrendtartásunkhoz, az 1911. évi I. törvénycikkhez tértünk vissza, az új törvény az általános indokolásban, de több ponton a részletes indokolásban is hivatkozik a perjogi hagyományainkra, vagyis az 1911. évi I. törvénycikk megoldására. Felmerül ezért a kérdés, hogy beszélhetünk-e innovatív polgári perrendtartásról azon túl, hogy megvalósul a szinte teljes elektronizáció és lehetővé válik az elektronikus hírközlő hálózat felhasználása a perben?

Vitán felül áll, hogy a jognak követnie kell a technikai fejlődést. Erre a jelenségre a perjognak is reagálnia kell. Ennek kapcsán elsősorban a digitalizáció, a technikai újítások, az elektronikus kapcsolattartás folyamatos térhódítása jutnak először eszünkbe. Az elektronizált eljárás ma már főszabály, és a legtöbb perbeli személy részére kötelező, de a technikai újdonságok a per más momentumainál is megjelentek – az új Pp.¹ az elekt-

* egyetemi adjunktus, SZTE-ÁJTK Civilisztikai Tudományok Intézete

** A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

¹ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény.

ronikus hírközlő hálózat alkalmazására,² a jegyzőkönyv folyamatos felvételére³ is tartalmaz eljárási szabályokat.

A technológia kézzelfogható fejlődése mellett kifejezetten innovatív megoldás az osztott perszerkezet újbóli bevezetése. Bár ezt az intézményt is a *Plósz-féle Pp.* nyomán alakította ki a jogalkotó, azonban e mögött az a meggondolás is meghúzódott, hogy a XX. század második felétől olyan jellegű fejlődés ment végbe az élet minden területén, amely bonyolultabb életviszonyokat eredményez, és amely kihat az ezek alapján keletkező igények elbírálására is: jelentősen felerősödik ezáltal az összehangoltság a polgári perekben is mind a bíróság, mind a felek részéről.⁴ Ez maga után vonta a bíróságok által már egyébként régóta gyakorolt anyagi pervezetés jelentőségének felerősödését és az erre vonatkozó szabályok törvényszövegbe foglalását is.

Az innovatív jogi megoldások megjelenése a társult perek és a közérdekű perek rendelkezéseiben is tetten érhető.

Felvetődik a kérdés, hogy értelmezhető-e, felfogható-e a perjog innovációja a bírósági szervezet kialakítása révén? Mivel a versenyképességet támogató eszközök vizsgálata körébe tartozik a bírósági szervezet kialakítása is az ügyek arányos, megfelelő elosztásával, esetlegesen akár különbíróság(ok) felállításával, e kérdésre egyértelmű igen a válasz.

A tanulmány annak a témának a kibontását kívánja megkezdni, hogy indokolt és szükséges-e egy szabadalmi különbíróság létrehozása. A kutatás során elsősorban a 19. század végi szabadalmi szervezetrendszer szükségességének és e szükségességnek a jelenkorban történő megvizsgálására helyezi a hangsúlyt, természetesen a történeti, gazdasági és jogi körülmények megváltozására figyelemmel.

Ebben szerep jut annak, hogy milyen út vezetett a német modell magyarországi kialakításához, és hogy mikor, miért szakítottunk ezzel a modellel? Ezzel együtt nem kevésbé fontos annak szemügyre vétele, hogy – a szabadalmi különbíróság megszüntetését követően – mi indokolta a magyar jogrendszerben a munkaügyi és – igaz időben sokkal később – a közigazgatási bíróság újbóli létrehozását. E téren nem kívánunk részletes elemzésbe bocsátkozni, a kutatás e „nyúlványának” csupán az a célja, hogy az Országgyűlés a különbíróság létrehozására vonatkozó alkotmányi, illetve alaptörvényi felhatalmazásával milyen relációban, milyen indokok alapján élt.

A rövid történeti kitekintés után a tanulmányban elemezni kívánjuk a szabadalmi különbíróság alaptörvényi, polgári peres szakmai indokait, a jelenlegi rendszer működését és a szakmai elem-szabkíró közötti dilemmákat.

II. Történeti gyökerek

I. Az ipari fejlődés hatására az 1878-as párizsi világkongresszus során megalkották a Párizsi Uniós Egyezményt (PUE),⁵ amely miatt az ipari tulajdoni formák védelmére külön központi hatóság felállítása vált szükségessé a részes tagállamokban.

² Pp. 280. §.

³ Pp. 159. §. (4) és (5) bekezdések.

⁴ DÖME ATTILA: *A perkoncentráció kulcsa: a közbenszóló határozat*. In: Egy új polgári perrendtartás alapjai (szerk.: NÉMETH JÁNOS – VARGA ISTVÁN). HVG-Orac, Budapest, 2014. 394–395. pp.

⁵ Magyarországon kihirdette az 1908:LII. törvénycikk.

E központi hatóságnak nem pusztán adminisztratív feladatokat tűztek ki célul, hanem azt jogvédelmi funkcióval is el kívánták látni. E kettős funkcióra a tagállamokban kétféle modell alakult ki: voltak, akik különálló hivatalt hoztak létre, mások szakminisztérium alá rendelt központi hatóságot állítottak fel.⁶ Abban, hogy mit lehetett szabadalmaztatni, a tagállamok között ebben az időben eltérés már nem volt, abban viszont, hogy ezt hol és hogyan lehetett megtenni, már jelentős különbségek mutatkoztak.⁷

A kettősség azért érvényesült, mert az oltalmak megadására irányuló adminisztratív jellegű eljárás mellett az ún. központi hatóságot valódi jogkérdések (érvénytelenítés, megsemmisítés, bitorlás) elbírálására is hatáskörrel ruházták fel. Az utóbbi nyilvánvalóan bírói utat feltételezett. Tekintve, hogy a szabadalmi jogszolgáltatás jellegénél fogva eltér a hagyományos jogszolgáltatástól, a jogviták elbírálásához megfelelő szakértelemre (szakértői elem bizonyos mérvű részvételére) van szükség, a jogszolgáltatás már a kezdetek során kétféleképpen valósulhatott meg: rendes bíróságok útján szakértő igénybe vételével vagy szabadalmi különbíróság felállításával.⁸

Ezen időszakra a nagy európai államokban a hasonló anyagi jogszabályokat és a szervezeti normákat már megalkották, Magyarország a PUE-hoz való csatlakozástól kezdve a német álláspontot követte. Németország az 1800-as évek végére szabadalmi nagyhatalommá vált, ugyanakkor politikai széttagozottsága miatt más országokhoz képest (így például Anglia és Franciaország) viszonylag későn jelenik meg az egységes szabadalmi rendszer.⁹ Az 1891-es német szabadalmi törvény nagy hatással volt a magyar szabályozásra. Németországban a szabadalmi- és mintahivatal döntései elleni panaszok elbírálása, a szabadalom megsemmisítése és a szabadalmi kényszerengedély megvonása tartozik a szövetségi szabadalmi bíróságok (*Bundespatentgericht*) hatáskörébe,¹⁰ amelynek során csupán arról dönt, hogy egy jog védendő-e vagy sem. A szellemi tulajdonjog megsértése miatti jogvitákra a polgári bíróságok rendelkeznek hatáskörrel, amelynek során a jogsértés abbahagyása (*Unterlassung*) és fájdalomdíj (*Schadenersatz*) kérhető.

Magyarország a Szabadalmi Hivatal és Szabadalmi Tanács felállításával hozta létre a központi hatóságot. A Szabadalmi Hivatal *bejelentési osztálya* foglalkozott az oltalom megadásával, megszorításával, megtagadásával, amely határozatokkal szemben a *bírói osztályhoz* lehetett fellebbezni. A bírói osztály vegyes folyamodású hatóságként elsőfokon járt el a szabadalom megvonásával, megsemmisítésével kapcsolatos perekben, e határozatainak jogorvoslati fóruma pedig a Szabadalmi Tanács volt. A bitorlással, ennek folyamán okozott kártérítéssel és tulajdonjoggal kapcsolatos szabadalmi perek pedig *törvényszéki hatáskörbe* kerültek. A jogok védelmét és a vagyoni jogi kérdések, jogviták rendezését tehát – már ekkor – rendes bírói hatáskörbe utalták.¹¹ E szabadalmi

⁶ PAPP LÁSZLÓ: *Magyarország és az iparjogvédelmi Unió a XX. század első évtizedeiben*. Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle, 11. évfolyam, 2012/4. 63. p.

⁷ PAPP LÁSZLÓ: *A szabadalmi jogvédelem történeti perspektívái*. Gondolat, Budapest, 2015. 25. p.

⁸ PAPP 2012, 64. p.

⁹ PAPP 2015, 23–24. pp.

¹⁰ Patentgesetz § 5. „Patentgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Dezember 1980 (BGBl. 1981 I S. 1), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3546) geändert worden ist” <https://www.gesetze-im-internet.de/patg/BJNR201170936.html> (2019. február 11.)

¹¹ PAPP 2015, 56. p.

szervezetrendszeren belül a Szabadalmi Hivatal a bírói osztály és a Szabadalmi Tanács a műszaki és bírói képesítésű tagjai révén hibrid szervnek volt tekinthető.¹²

A XX. század első harmadában a rendszer részleges, ugyanakkor alapos átalakításával közeledtünk igazán a német modellhez, amelynek folyamányaként a Szabadalmi Hivatal Szabadalmi Bírósággá, a Szabadalmi Tanácsot Szabadalmi Felsőbírósággá szervezték át, azzal, hogy a tagjaira már vonatkozott a bírói függetlenség elve is.¹³

Később a magyar jogalkotó szakított a kétszintű különbíróság elvével, a különálló Szabadalmi Felsőbíróságot megszüntették, és hatásköreit a Kúria vette át. A Szabadalmi Felsőbíróság által ellátott ügyekben a továbbiakban a Kúria a törvénynek megfelelő összetételű tanácsa járt el, amelynek következtében a jogorvoslati eljárást lefolytató szerv a sajátos tanácsai összetétel révén a *bíróság a bíróságban* jelleget öltött.¹⁴

2. A szocializmus kezdeti időszakában a jogalkotó a rendes bírósági szervezet átalakításába, és a különbírósági rendszer részleges felszámolásába kezdett. A különbíróságok működését tekintve először a közigazgatási bíróság megszüntetéséről határozott,¹⁵ amelynek hangzatos indoka a népi demokrácia gyakorlása volt.¹⁶ Ugyan a közigazgatási bíróság megszüntetésével szinte egyidejűleg a polgári korszakban létrehozott Szabadalmi Bíróság felügyeletére még törvényt alkottak,¹⁷ rövid idő múlva e különbíróságot is megszüntették,¹⁸ az 1920. évi XXXV. törvénycikket pedig hatályon kívül helyezték. A Szabadalmi Bíróság bírói osztályának hatásköre a budapesti ítélőtáblára, egyéb hatásköre az Országos Találmányi Hivatalra szállt át. Az ítélőtábla döntései elleni jogorvoslatot a Kúria volt jogosult elbírálni.¹⁹

Az időközben elfogadott Alkotmány²⁰ 45. § (2) bekezdés tartalmazott egy rendelkezést, amely felhatalmazta a törvényhozást, hogy az ügyek meghatározott csoportjaira elrendelhesse különbíróságok létrehozását. A jogalkotó ezt a döntést nem indokolta.

¹² PAPP 2015, 57. p.

¹³ PAPP 2012, 65. p.

¹⁴ PAPP 2015, 76. p.

¹⁵ 1949. évi II. törvény a közigazgatási bíróság megszüntetéséről.

¹⁶ 1949. évi II. törvény indokolása: a népi demokrácia a megelőző korszak jogállam kiépítésének céljával, a közjogi bíráskodás rendszerének kialakításával, így a közhatalom és a jogkeresők között felmerülő közjogi jellegű jogviták eldöntésének külön bírói szerv hatáskörébe adásával ellentétben az állampolgári jogok biztosítékát abban látja, hogy az államhatalmat a nép gyakorolja, vagyis a végrehajtó hatalom is olyan hatóságok kezében van, amelyek minden tekintetben a nép érdekeit tartják szem előtt. Ezért a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó ügyeket azok különböző jogi természetét figyelembe véve részben döntőbizottsági, részben polgári peres, és részben közigazgatási útra utalták.

¹⁷ 1949. évi III. törvény a Szabadalmi Bíróság felügyeletéről. E törvényben a korábbi felügyeleti szabályok módosítására került sor, amelynek révén a bíróság felügyeletét a kereskedelmi miniszter jogköre helyett az időközben létrehozott Országos Találmányi Hivatal felügyeletét is ellátó miniszterelnök, illetve átruházott hatáskörben az Országos Tervhivatal elnökének felügyeleti jogköre váltotta fel. Az indok – amelyben egyébként tetten érhető a szabadalmi bíróság valódi, bírósági jogállásának és a törvényességi felügyeleti jellegének figyelmen kívül hagyása – az volt, hogy a Szabadalmi Bíróság is hasonló természetű ügykörben jár el, mint az Országos Találmányi Hivatal.

¹⁸ A szabadalmi, védjegy- és mintaoltalmi jogszabályok egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1949. évi 8. törvényerejű rendelet 5. § (1) bekezdése.

¹⁹ 1949. évi 8. tvr. 4. §.

²⁰ 1949. évi XX. törvény – A Magyar Köztársaság Alkotmánya.

Az első bírósági szervezeti törvény a korábbi négyszintű helyett háromszintű szervezetet alakított ki.²¹ A korszakban tehát nem tartották fenn a szabadalmi, és más, a polgári korban jól működő különbírásgot, hanem egy jogorvoslati szintet (ítélőtáblák) megszüntettek. A törvény különbírásgként a katonai és közlekedési bíróságok működését tette lehetővé.²²

Az új szabadalmi törvény²³ elfogadásakor sem látták szükségét egy szabadalmi különbíróság felállításának, annak ellenére, hogy az új törvény javaslatának indokolása rögzítette, hogy a gazdasági rendszer átalakulása folytán a szabadalmi jog szerepe gyökeresen megváltozott, amely megváltozott helyzet és viszonyok halaszhatatlanná teszik az új találmányokról szóló törvény megalkotását.

Az első szervezeti törvényt követően szűk húsz évvel az újabb bírósági szervezeti törvény²⁴ – összhangban a törvény preambulumban olvasható célkitűzéssel²⁵ – új különbírásgként felállította a munkaügyi bíróságot,²⁶ emellett megmaradtak a katonai bíróságok.²⁷ A törvény a háromszintű (rendes) bírósági szervezeten nem változtatott.²⁸ Ezzel párhuzamosan megtörtént a régi Pp.²⁹ módosítása is a munkaügyi perek eljárási szabályainak kiegészítésével.³⁰ A munkaügyi bíróságok létrehozását a jogalkotó azzal indokolta, hogy e jogviták megfelelő eldöntésének jelentős szerepe van a dolgozók jogainak védelmében, elősegíti kötelezettségeik teljesítését, a munkafegyelem erősítését és feltétele a jó munkahelyi légkörnek.

3. A munkaügyi bíróságok a rendszerváltást követően is megmaradtak különbírásgként, 2011-ben hozták létre a Közigazgatás és Munkaügyi Bíróságokat, amely módosítás tehát a különbíróság számán nem változtatott, csak a különbíráson belül elbírálandó ügycsoportokat bővítette. A munkaügyek és egyéb, a korábban munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozó ügyek mellett a közigazgatási perek a törvényszék hatásköréből e különbíráshoz kerültek át.³¹

²¹ A Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről szóló 1954. évi II. törvény 1. §.

²² A Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről szóló 1954. évi II. törvény 31. §.

²³ A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1969. évi II. törvény.

²⁴ A bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény.

²⁵ „A Magyar Népköztársaság társadalmi és gazdasági fejlődése, az államelmélet és a szocialista demokrácia továbbfejlesztésének feladatai, a jogok érvényesülésének, a kötelezettségek teljesítésének, a törvényesség megvalósulásának további követelményei szükségessé teszik új törvény megalkotását a bíróságok szervezetéről és működéséről.”

²⁶ 1972. évi IV. törvény 22. §.

²⁷ 1972. évi IV. törvény 26. §.

²⁸ 1972. évi IV. törvény 15. §.

²⁹ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény.

³⁰ A polgári perrendtartás módosításáról szóló 1972. évi 26. törvényerejű rendelet.

³¹ Azt a szakirodalom megkérdőjelezte, hogy mennyire tekinthető különbírásnak egy olyan bíróság, amely rendes bírósági szervezeti vezető (a törvényszék elnöke) irányítása alatt áll, és csekély fokú az önállósága. ROZSNYAI KRISZTINA: *A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvényt módosítások margójára*. Jogtudományi Közlöny 2013/3. 147. p.

III. Az új Pp. kodifikációja

1. Az Alkotmány³² is biztosította, ma pedig az Alaptörvény³³ is lehetővé teszi különbíráóságok létrehozását. A jogalkotó hosszú évtizedekig csak a munkaügyi perek elbírálása terén élt ezzel a lehetőséggel, majd néhány éve a közigazgatási ügyek tekintetében,³⁴ de a két bíraskodást egy bíróságon belül alakították ki.

2. A 2013 nyarán megindult Pp. kodifikáció³⁵ során a bírói szervezet kialakítása kapcsán a szakirodalomban megfogalmazódott vélemények kiindulópontként tekintettek az Alaptörvénnyel valamint a 2011-ben végbement közjogi reformmal kialakított bírói szervezetre,³⁶ és egységes volt az álláspont a tekintetben, hogy az a kérdés, miszerint a bírósági szervezet négy szintű, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) megalkotásával lezárult.³⁷ Bár ezt a gondolatot így kifejezetten nem rögzíti a Konceptió, azonban utal arra, hogy a 2011. évi bírósági reform célja az volt, hogy olyan bírósági szervezetet alakítson ki, amely elősegíti az eljárások ésszerű időn belüli lefolytathatóságát.³⁸ E kitételeből kiolvasható, hogy a bírósági szervezeti hierarchiát, ezzel együtt a négy szintű szervezetet a jogalkotó is adotttságnak tekintette, és e téren a perjogi kodifikációnak már nem jelöltek ki feladatot. Ebben az is szerepet játszott, hogy az egyöntetű vélemények szerint megfelelő eljárási szabályokkal megtehető az egyes fórumok közötti kiegyenlített munka,³⁹ amely így nem is teszi szükségessé a szervezeti kérdések átgondolását. A Bszi. és az új Pp. továbbra is a járásbíráóságokat (a fővárosban a kerületi bíróságokat) és az ügyek meghatározott, speciális csoportjára nézve (egyetlen különbíráóságként) a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat helyezte el a legelső szinten, ezeket követik a törvényszékek, valamint az ítélőtáblák, a szervezetet csúcson pedig a Kúria helyezkedik el.⁴⁰ (Ugyanezt a szervezeti hierarchia fenntartását javasolta a Szakértői Javaslat is.)⁴¹

³² 1949. évi XX. törvény – A Magyar Köztársaság Alkotmánya 45. § (2) bekezdés.

³³ Magyarország Alaptörvénye 25. cikk (4) bekezdés: Az ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra – külön bíróságok létesíthetők.

³⁴ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 191. § (1) bekezdése értelmében 2013. január 1. napjától.

³⁵ 1276/2013. (V. 17.) Korm. határozat.

³⁶ VARGA ISTVÁN: *Egység és sokféleség a perrendi kodifikációban – Egy új polgári perrendtartás szabályozási előkérdései*. In: *Egy új polgári perrendtartás alapjai* (szerk.: Németh János – Varga István) HVG-Orac, Budapest, 2014. 23. p.

³⁷ KEMENES ISTVÁN: *Észrevételek a törvényszékek és járásbíráóságok között az ügyek hatásköri megosztásához*. In: *Egy új polgári perrendtartás alapjai* (szerk.: Németh János – Varga István) HVG-Orac, Budapest, 2014. 95. p.

³⁸ Az új polgári perrendtartás koncepciója <http://www.kormany.hu/download/f/ca/30000/20150128%20Az%20%C3%BAj%20polg%C3%A1ri%20perrendtart%C3%A1s%20konceptio%C3%B3ja.pdf> (2019. február 11.).

³⁹ NÉMETH JÁNOS – TAMÁNE NAGY ERZSÉBET – TÖRÖK JUDIT – DÖME ATTILA – ÉLESS TAMÁS – VARGA ISTVÁN: *A polgári peres eljárás fórumrendszeréhez kapcsolódó egyes szabályozási előkérdések*. In: *Egy új polgári perrendtartás alapjai* (szerk.: Németh János – Varga István) HVG-Orac, Budapest, 2014. 79. p.

⁴⁰ Bszi. 16. §, Pp. 8. § Megjegyzendő, hogy a perjogban több olyan terület létezik, ahol ugyan nem különbíráóságok, azonban a bírósági szervezetrendszeren belül adott szervezeti egységnél (rendes bíróságnál) külön csoportok, illetve tanácsok működnek. Ilyenek például a büntetőbíráóságok mellett megszervezett katonai tanácsok, szabálysértési és nyomozási csoportok, vagy a törvényszékek mellett felállított cégbíráósági csoportok.

⁴¹ Szakértői Javaslat az új polgári perrendtartás kodifikációjára (szerk.: Varga István – Éless Tamás) HVG-Orac, Budapest, 2016. 78. p.

A jogalkotó a perjogi szabályok megalkotásánál kifejezetten azt a célt tűzte ki, hogy egységes perrendet alkosson mind szervezeti, mind eljárási értelemben, és az ettől való eltérés, így különleges rendelkezések kialakítása csak arra az esetre szorítkozzon, ha annak eljárásjogi szakmai indoka van, vagy azt valamely alapjog érvényesülése megkívánja.⁴²

A különbíróság kérdését azonban nem kezelték adottságként a kodifikáció során.⁴³ A munkaügyi bíráskodás – mint láthattuk korábban – 1972-től különbírósági szervezetben valósult meg, ehhez „toldották”⁴⁴ később, 2013-ban a közigazgatási ügyszakot. A közigazgatási bíráskodás kapcsán már eddig is jelentős hatáskörrobbanás volt tapasztalható, és e téren a bővülés folytatódni fog.⁴⁵ Ez mindenképpen indokolta a külön közigazgatási bíráskodás kialakítását, és mivel a Pp. alkalmazása nehézségeket jelent a közigazgatási perek elbírálása során,⁴⁶ ez egy külön közigazgatási perjogi kódex megalkotását is generálta.⁴⁷

3. Ugyanakkor a két ügycsoport megmaradt egy bemeneti szinten, egy különbíróságon belül. A különbíróság léte mindkét ügycsoport tekintetében érthető és indokolt a történeti hagyományok és a közigazgatási, illetve a munkaügyi jogvita alapjául szolgáló életviszony sajátossága miatt.⁴⁸ A különbíróság kérdése terén a kodifikáció során csak a munkaügyi és a közigazgatási bíráskodás kapcsán fogalmazódtak meg érvek, ellenérvek, vélemények, egyéb, más, pl. szabadalmi ügyekben eljáró különbíróság kialakítása, ennek egyáltalán az ötlete, még inkább a szükségessége a kodifikáció folyamatában még csak fel sem merült.

IV. Van-e indoka jelenleg egy szabadalmi különbíróság létesítésének?

1. Az Alaptörvény és az alapjogok érvényesülése szempontjából történő vizsgálat

A bírósági szervezet vonatkozásában az egyenjogúság érvényesül, amely feltételezi, hogy a bíróságok szervezése azonos elvek mentén történik, a közigazgatási terület figyelembe vételével, és a szervezeti egységek általános hatáskörrel rendelkeznek. Vagyis privilégiumok vagy diszkrimináció alapján megszervezett ún. *különleges bíróság* felállítása tilos.⁴⁹

⁴² VARGA 2014, 21. p.

⁴³ VARGA 2014, 23. p.

⁴⁴ A szóhasználatot az indokolja, hogy a két ügycsoport között – azon túl, hogy mindkettő különbözik a klaszszikus polgári jogvitáktól – kifejezett kapcsolódási pontok nincsenek. Sőt lényegesen eltérő anyagi jogi szabályok képezik az alapjukat, eltérő szerkezetű (közigazgatási-közhatalmi, munkajogi-magánjogi) érdekek és jogviszonnyal rendelkeznek, a közigazgatási perben a pertárgy speciális, a polgári per tipikus magánjogi tárgyatól élesen elhatárolható, amelyek miatt nem egyeztethető össze, hogy mindkét bíróság ugyanazon bemeneti szint fóruma. Lásd ehhez például VARGA 2014, 24. p.

⁴⁵ VARGA 2014, 25. p.

⁴⁶ Amely leginkább abban ragadható meg, hogy a közigazgatási perek előzménye van, a tényállás lényegében már rendelkezésre áll. – v.ö. VARGA 2014, 25. p.

⁴⁷ Természetesen mindebben a jogalkotói elhatározás is jelentős szerepet játszott. A jogalkotói akarat megvolt egy külön közigazgatási bíróság kialakítására is, azonban a politikai konszenzus teljes hiánya miatt végül ezt sem lehetett keresztül vinni. Később ez az elképzelés szűkölt, és már csak a közigazgatási felsőbíróság révén különült volna el a bíráskodás e része, az 1/2017. (I. 17.) AB határozat azonban a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény erre vonatkozó rendelkezését alkotmányellenesnek találta.

⁴⁸ V.ö.: KAPA MÁTYÁS – VARGA ISTVÁN: *Különleges perek – különleges szabályozás*. In: Egy új polgári perrendtartás alapjai (szerk.: Németh János – Varga István) HVG-Orac, Budapest, 2014. 582–583. pp.

⁴⁹ FÜRÉSZ KLÁRA: *A bíróság*. In: Alkotmánytan I. (szerk.: Kukorelli István) Osiris, Budapest. 2007. 550. p.

Különbírást Magyarországon Alaptörvényének felhatalmazása alapján az Országgyűlés hozhat létre. Ehhez nem szükséges az Alaptörvény módosítása, elegendő egyszerű törvény, amely azonban a Bszi. erre vonatkozó sarkalatos jellegű szabályozása miatt kétharmados többséget kíván meg.⁵⁰ A magyar jogrendszerben tehát a bírói hatalmat a rendes bíróságok és az esetlegesen kialakított különbírást(ok) gyakorolják. A Bszi. alapján a bírói szervezetben a járásbírástok (a fővárosban a kerületi bíróságok), a törvényszékek, az ítélőtáblák és a bírói hierarchia csúcshozza, a Kúria minősülnek rendes bíróságnak. Az Alaptörvény bírósági szervezeti szabályozása a magyar intézményi igazságszolgáltatás kötelező alapállománya, a különbírástok létrehozását lehetővé tevő alaptörvényi felhatalmazás ennek az intézményi oldalnak a kiterjesztését teszi lehetővé.⁵¹ Ez azonban nem jelent egyben intézményi garanciát, és a szubjektív jogvédelmi igény biztosítása sem kötelezi a törvényhozót különbírást létrehozására, hiszen a polgároknak az Alaptörvényben felsorolt bíróságok mindenképpen rendelkezésükre állnak.⁵²

Azt, hogy milyen speciális feltételek fennállása esetén minősül egy bíróság különbírástnak, a jogalkotó nem határozta meg. A különbírástok is – ahogy a rendes bíróságok – magánjogi jogviszonyok felett, kontradiktórius eljárásban (tehát a kétoldalú meghallgatás elvének érvényesülése mellett) határoznak, és a bíróság rendes vagy különös jellegének megítélése tekintetében nem az a döntő, hogy a törvény a hatóságot, illetve eljárását bíróságnak, illetve bírósági eljárásnak mondja ki, ahogy önmagában az sem, hogy a rendes eljárási szabályoktól eltérő szabályok szerint jár el.⁵³

A különbírást az általa elbírálandó ügyek specialitása és az emiatt a rendes bíróságtól különböző összetétel, a különleges eljárási szabályok és a megnevezés különbözteti meg a rendes bíróságtól. A különbírást létrehozása során bármilyen megfelelő indok szóba jöhet: különleges szakértelem, bírói szakosodás, sajátos szakmai háttérrel rendelkező hivatásos bíróság bevonása, eljárási sajátosságok, munka mennyisége csoportban, népesség optimális ellátása az igazságszolgáltatás szolgáltatásaival, költségek.⁵⁴ Az Alkotmánybíróság a közigazgatási perrendtartás (Kp., 2018. év I. törvény) azon rendelkezésének alaptörvényi vizsgálata kapcsán, amely a Fővárosi Törvényszéket feljogosította közigazgatási elsőbírósággént eljáró bíróságnak, rögzítette és elemezte a különbírást kritériumait: külön név, amely alatt a jogalkotó a bíróságot feljogosítja az eljárásra, a külön név alatt meghatározott feladat- és hatáskör, a bíróság összetételére vonatkozó szabályok érvényesülése, és az új elnevezéshez eljárási rendelkezések kapcsolása.⁵⁵

A fejezet címében megfogalmazott kérdésnek az Alaptörvény szempontjából történő vizsgálata annak a további kérdésnek a megválaszolását jelenti, hogy szükséges-e a szabadalmi különbírást valamely alapjog érvényesülése érdekében? Az Alaptörvényben a szellemi alkotásokkal, azokon belül is a szabadalmi joggal, és az ilyen eljárásokkal kapcsolatban konkrét rendelkezéseket érthető módon nem találunk. A Nemzeti Hitvallás 8.

⁵⁰ KÜPPER, HERBERT: *A bíróságok*. In: Az Alkotmány kommentárja II. kötet (szerk.: Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 1688. p.

⁵¹ KÜPPER 2009, 1684–1685. pp.

⁵² KÜPPER 2009, 1688. p.

⁵³ MAGYARY GÉZA-NIZSALOVSKY ENDRE: *Magyar polgári perjog*. Franklin, Budapest. 1939. 71–72. pp.

⁵⁴ KÜPPER 2009, 1688. p.

⁵⁵ 1/2017. (I. 17.) AB határozat, ABK 2017/2. 30, 35.

bekezdésének második mondata⁵⁶ és a „Szabadság és felelősség” rész X. cikk (1) bekezdése⁵⁷ csupán erősen áttételesen hozható összefüggésbe a szellemi alkotások szabadalmaztatásával és a feltalálói tevékenységgel, amelyek az életfeltételek megkönnyítését és meghosszabbítását célozzák, és amelyhez a magyar jogalkotó a kutatói szabadságot biztosítja.

Az igazságszolgáltatás – így a szabadalmi jogszolgáltatás – kapcsán az Alaptörvény XXVIII. cikk (1)⁵⁸ és (7)⁵⁹ bekezdései emelendők ki, amelyek a bírósághoz fordulás jogát és a jogorvoslathoz való jogot deklarálják, és amelyeket a bírói szervezet tekintetében a Bszi., az egyes eljárások terén a Pp., illetve egyéb polgári nemperes eljárási rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok biztosítanak és bontanak ki. Az alanyi jog bírósági védelméhez (mind elsőfokon, mind jogorvoslati szakaszban) elsősorban megfelelő bírósági szervezet kiépítése és az ehhez szükséges személyi állomány és tárgyi feltételek kellene, amelyek összességében garantálni tudják azt, hogy a mindenkor hatályos eljárási rendelkezések alkalmazásával az igény állapotába jutott alanyi jog feletti döntés, illetve az egyes hatóságok által meghozott határozatok bírósági felülvizsgálata hatékony és tisztességes keretek között zajlik le.

Az Alaptörvény azon rendelkezése, amely felhatalmazza az Országgyűlést, hogy ügyek meghatározott csoportjára különbírósgot hozzon létre, egyetlen alapjog érvényesülése szempontjából sem szükséges. A szükségesség az igazságszolgáltatás biztosítása, a bírósági szervezetrendszer kiépítése, amely a bírósághoz való fordulás és a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének garanciája. Ezen belül az ügyek bizonyos szempontú megszürése, specializációja, és e kritériumokhoz egy külön bíróság létrehozása külön név alatt, külön szervezettel már e két alapjog érvényesüléséhez nem a szükségességben ragadható meg, hanem a célszerűségben.

2. Az alapjogi vizsgálaton túli egyéb szakmai indokok

A különbírósgok létesítésének nemzetközileg legáltalánosabb indoka valamilyen speciális szakbírósg létrehozása, amely a rendes bíróságtól eltér mind eljárási rendben, mind személyi állományban, amelyben azonban nagy szerepet játszik az adott állam tradíciója.⁶⁰

2. 1. A tradíciót, hagyományainkat szemlélve a szabadalmi bíraskodás már az 1895. évi XXXII. törvénycikkkel kivált a rendes polgári bíraskodás rendszeréből,⁶¹ a különbíró-

⁵⁶ „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

⁵⁷ „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.”

⁵⁸ „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el.”

⁵⁹ „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”

⁶⁰ LICHENSTEIN JÓZSEF: *A bíróságok*. In: Bevezetés az alkotmányjogba (Ötödik, átdolgozott kiadás). HVG-Orac, Budapest, 2016. 371. p.

⁶¹ KENGyel MIKLÓs: *Magyar polgári eljárásjog*. (Nyolcadik, átdolgozott kiadás) Osiris, Budapest. 2006. 489. p.

sági jelleget azonban csak 1920-ra nyertek el. A szabadalmi hatóságok eredeti (1920 előtti) rendszere nem értelmezhető különbírósként, annak ellenére sem, hogy vitathatatlanul ítélkezési tevékenységet végeztek.⁶² A különbírósként megszüntetésének 1954-ben különösebb indoka nem volt. A történelmi háttérrel tekintve azonban a szocializmus beszükkült kereskedelme, a háború utáni ipari fejlettség visszaesése, amelyen a szocializmus erőszakos kiépítésének kényszere nem segített, arra engednek következtetni, hogy a szellemi tulajdon, a feltalálói tevékenység és ezek védelmének fontossága visszaszorult. Az ingerszegény környezetben nem volt elsődleges e terület jogszabályainak kidolgozása, sem anyagi, sem eljárásjogi szempontból. E negyven év nyilvánvalóan nem tűnhetett el nyomtalanul. A különbírósként létesítése elmaradásának háttérében a rendszerváltás utáni időszakban az is közre játszott, hogy az 1990-es évek elején a rendes bíróságokban látták a jogállami igazságszolgáltatás garanciáját, és egyfajta tartózkodás volt megfigyelhető a szocialista államban létesített különbírósként és különleges bíróságok működése miatt, amelyek a kommunista rend és ideológia érvényesítésének eszközei voltak.⁶³

2. 2. Az eljárási rend tekintetében az iparjogvédelmi jogvitákkal összefüggésben a bírósági hatáskör részben nemperes eljárási formában, részben perben nyert szabályozást.⁶⁴ Ez a polgári korból eredeztethető, majd a szocializmus idején kialakított rendszer később sem változott, és napjainkban is hasonlóan működik.

A szabadalmazással összefüggő eljárások tehát kétarcúak: megkülönböztetjük a szabadalom engedélyezésére irányuló eljárásokat, amelyek nemperes jellegűek, és az engedélyezéssel összefüggő jogvitákat, amelyek már nem pusztán az engedélyezésről szólnak, és így azok polgári peres útra tartoznak.⁶⁵

A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény (Sztb.) a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala (SZTNH) döntésének megváltoztatására nemperes eljárás igénybe vételét teszi lehetővé,⁶⁶ a szabadalmi kényszerengedély megadásával, módosításával, visszavonásával, az előhasználati és továbbhasználati jog fennállásával, és a találmány- vagy szabadalombitorlással kapcsolatban peres eljárást biztosít.⁶⁷ Utóbbiak az iparjogvédelmi, azon belül is a szabadalmi perek körét jelentik, amelyek – tekintve, hogy az

⁶² PAPP 2015, 60. p. A szerző részletesen elemzi e kérdéskört és a hivatkozott álláspontját alátámasztja. E körben kifejti, hogy a Szabadalmi Tanács és a Szabadalmi Hivatal együtt sem eredményezte azoknak a körülményeknek az érvényesülését, amelyek egy bírósággal szemben elvárhatók lettek volna: a bírói függetlenség és az elmozdíthatatlanság nem érvényesült, a hatóságok a miniszter felügyelet alatt álltak, a működés részletszabályait a kereskedelmi miniszter állapította meg, a tagok fegyelmi felelőssége eltérően alakult a bírói felelősséghez képest.

⁶³ Például uzsorabírósként különhatóságok, „akasztófa bíróságok”. KÜPPER 2009, 1684. p.; FÜRÉSZ 2007, 551. p. Emiatt közvetlenül a rendszerváltás után többen elleneztek a közigazgatási bíróságok felállítását, tekintve, hogy a rendes bíróságok politikailag önállóbbak. Ezt az álláspontot azonban jogirodalmi álláspontok cáfolták. Ehhez lásd: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *A közigazgatási bíráskodás hatásköri és szervezeti kérdései*. Magyar Jog 1993/9. 545. p.; PATYI ANDRÁS: *Szervezet és hatáskör alapkérdései közigazgatási bíráskodásunk hatályos rendszerében*. Jogtudományi Közlöny 2002/3. 125. p.

⁶⁴ BAJORY PÁL: *A bírósági hatáskör kézikönyve*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992. 287. p.

⁶⁵ PAPP LÁSZLÓ: *Polgári perrendtartás a szabadalmi jogban*. In: *A polgári peres eljárás történeti fejlődése Magyarországon*. (szerk.: Homoki-Nagy Mária) Szeged, 2013. 189. p.

⁶⁶ Sztb. 85. §.

⁶⁷ Sztb. 104. §.

Szbt. a Pp.-től részben eltérő, speciális előírásokat ad rájuk – különleges pereknek minősülnek, függetlenül attól, hogy a Pp.-n kívüli más jogszabályban találhatók meg.⁶⁸

Az ezen túli szabadalommal kapcsolatos – klasszikusan azonban tisztán polgári – jogviták eldöntése természetesen szintén peres útra tartozik, amelynek során azonban a hatáskörrel rendelkező törvényszék⁶⁹ – értelemszerűen – kizárólag a Pp. rendelkezéseit alkalmazza.

A nemperes eljárás keretében a közigazgatási jogkörben eljáró SZTNH határozatának felülvizsgálata történik. Ezen Szbt. által biztosított jogorvoslat egy sajátos jogorvoslati eszköz, mivel minden kérdésben (az eljárás során hozott érdemi és nem érdemi határozatokkal szemben is) igénybe vehető. A vonatkozó rendelkezések alapján ugyan a nemperes eljárások szabályait kell alkalmazni, ha az Szbt. eltérő rendelkezést nem irányoz elő, ugyanakkor mögöttes szabályként a Pp. rendelkezései irányadók. A megelőző eljárás közigazgatási jellege ellenére tehát a határozat megváltoztatása iránti kérelem elbírálása nem minősül közigazgatási nemperes eljárásnak, és nem is a közigazgatási perekre irányadó szabályok az alkalmazandók. Az eljárás ugyan nemperes, azonban több konkrét Szbt.-beli rendelkezés⁷⁰ és a Pp. mögöttes alkalmazásának előírása egy sui generis nemperes eljárástípussá teszi ezen eljárásokat, amelyek inkább a peres eljárásokhoz, azon belül is a közigazgatási perekhez közelítenek.⁷¹

Mind a nemperes, mind a peres eljárások során a törvényszék rendelkezik hatáskörrel, a nemperes eljárásban és az Szbt. 104. § (1) bekezdésében meghatározott szabadalmi perekben a törvény kizárólagos illetékességi rendelkezése folytán a Fővárosi Törvényszék jogosult eljárni,⁷² míg az egyéb szabadalmi perekben kizárólagos illetékességi szabály nincs, így itt a Pp. illetékességi szabályai alapján kell kiválasztani az adott ügyre illetékességgel rendelkező törvényszéket.⁷³

Az eljáró bírói tanács az Szbt. szerinti nemperes és peres eljárásokban többtagú, összetétele pedig speciális, a három hivatásos bíróból kettőnek felsőfokú műszaki vagy ezzel egyenértékű szakképesítéssel kell rendelkeznie.⁷⁴ Mivel az Szbt. az egyéb szabadalmi jogvitákra a tanács összetételénél speciális rendelkezést nem tartalmaz, az ilyen – iparjogvédelmi – perekben a Pp. szabályai alapján a törvényszék elsőfokú hatáskörébe utalt ügyről lévén szó, egy hivatásos bíróról jár el.⁷⁵

2. 3. A szabadalmi jogszolgáltatás eltér a rendes jogszolgáltatástól, az ezen a területen kialakult jogviták nem intézhetők műszaki kérdésben való állásfoglalás nélkül. Ez feltételezi a speciális, különös szakmai felkészültséget az anyagi jogi szabályozás kap-

⁶⁸ V.ö.: KAPA – VARGA 2014, 578–579. pp.

⁶⁹ Pp. 20. § (3) bekezdés aa) alpont.

⁷⁰ V.ö.: Szbt. 85. § (9) bekezdés – a kérelem az SZTNH-nál nyújtandó be; Szbt. 85. § (6) bekezdés – 30 napos perindítási határidő, Szbt. 85. § (10) bekezdés – a kérelmet az SZTNH továbbítja az írásbeli nyilatkozatával együtt a bírósághoz.; Szbt. 85. § (11) bekezdés: a megváltoztatási kérelem kellékeire a keresetlevélre vonatkozó szabályok alkalmazandók.

⁷¹ TÍMÁR KINGA: *Az iparjogvédelmi nemperes eljárások*. In: A polgári nemperes eljárások joga (Szerk.: Varga István) ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 1077. p.

⁷² Szbt. 86. § (1) bekezdés és 104. § (1) bekezdés.

⁷³ Szbt. 104. § (17) bekezdés.

⁷⁴ Szbt. 87. § és 104. § (1) bekezdés utaló szabálya.

⁷⁵ Szbt. 104. § (17) bekezdés és Pp. 9. § (1) bekezdés.

csán,⁷⁶ amely szakmai felkészültség magától értetődően a bíraskodásban is nélkülözhetetlen. Ezért szükségszerű egy műszaki ember bevonása az eljárásba.⁷⁷

A szabadalmi eljárásban a műszaki kérdés eldöntése nem az ítélet alapja, hanem maga az ítélet, amelyre a jogalkotónak mind szervezeti, mind eljárási tekintetben figyelemmel kell lennie.⁷⁸ A szabadalmi ügyek intézése során ezért a meghatározott irányú jogi ismeretekkel széleskörű műszaki szakképzettség párosul, ami egyébként indokolta a szabadalmi bíraskodás kiválását is a rendes polgári bíraskodás köréből.⁷⁹

A kérdés, hogy szakértőként vagy szakbíróként vegyen részt a műszaki elem az igazságszolgáltatásban. A szakértőkkel szembeni ellenérvek, hogy egyes perekben eltérő szakvélemények születhetnek hasonló tényállás mellett is; növelik a perköltséget; csupán egyes szakkérdések megválaszolása a feladatuk, amely nem feltétlenül eredményezi azt, hogy munkájuk súlyával, következményeivel tisztában vannak; a szabadalmi perekben a szakértő igénybevétele funkcionálisan különbözik az egyéb magánjogi perekben igénybe vett szakértőtől.⁸⁰

Nem szabad elfelejtkezni arról sem, hogy a szabadalmi hatóság is jogügyekben ítélik, csak a tényállás megállapításához szükséges a műszaki ismeret.⁸¹ Ehhez más ügyekben is kell szakértő, azonban a szakértő még nem bíró, ellenben a jogász jobban el tudja sajátítani a műszaki ismeretet.⁸²

A szakmai hozzáértés magas színvonalon biztosítható olyan személyek által, akik kizárólag szabadalmi perekkel foglalkoznak. Törő Károly már egy 1967-es tanulmányában kitért arra, hogy a szabadalmi ügyekben a ténykérdések az esetek nagy részében nem vitások, a vita csak abban áll, hogy a szabadalom vonatkozásában a többlethatás tekinthető-e feltalálói tevékenységnek, vagyis, hogy a tudományos élet fejlődik-e általa, mindez a vizsgálat azonban sokkal nagyobb specializációt feltételez, mint korábban.⁸³ Ez a megállapítás korunkban, a negyedik ipari forradalom kiteljesedésével még inkább igaznak tekinthető. A specializáció és annak érvényesülése a képzés útján elérhető, amely így a bírói tanács összeállításánál, és így a szabadalmi ügyek elbírálására jogosult bírák kinevezésénél megfelelően érvényesülni tud. Vagyis a szakmai hozzáértés, mint feltétel – hasonlóan a joggyakorlat egységességének követelményéhez – nem kizárólagosan különbírátság létrehozásával biztosítható.

Az 1908-as németországi reform az egységes szabadalmi bíraskodás kialakítása keretében nem azt javasolta, hogy a szabadalmi hivatal hatásköre kiterjesztessék és abban a műszaki elem nagyobb hangsúllyal érvényesüljön, hanem azt, hogy a hivatal hatásköréből a jogszolgáltatást teljességgel rekeszék ki, és az iparjogvédelem minden vonatkozását külön szakbírárságra bízzák.⁸⁴ Vagyis a szabadalmi jogviták elbírálása a műszaki elem biztosításával nem csak szakértő útján lehetséges. A műszaki ismeret megléte a lé-

⁷⁶ Szakértői Javaslat 2016: 67.

⁷⁷ PAPP 2014, 70. p.

⁷⁸ PAPP 2013, 190. p.

⁷⁹ KENGyel 2006, 489. p.

⁸⁰ PAPP 2015, 71–72. pp.

⁸¹ FAZEKAS OSZKÁR: *A jogász és műszaki elem a szabadalmi hatóságok szervezetében*. Franklin, Budapest, 1917. 8. p.

⁸² FAZEKAS 1917, 13–14. pp.

⁸³ TÖRÖ KÁROLY: *Szabadalmi ügyek a bírósági gyakorlatban*. Magyar Jog 1967/6. 354. p.

⁸⁴ FAZEKAS 1917, 20. p.

nyeges, amellyel azonban az adott, konkrét bírói tanács is rendelkezhet. A sajátos szakmai hozzáértéssel az eljáró bírói tanácsnak kell rendelkeznie, és nem magának a bírónak, ezért az az eldöntendő, hogy ez a sajátos tanács betagozódjon-e a rendes bírói szervezetbe vagy különbíráóság felállítása szükséges.⁸⁵

3. A téma inkább praktikus, mint elméleti, azonban sokat árulkodó oldalát tekintve fontosnak tartjuk, hogy szemügyre vegyük a rendelkezésre álló statisztikai adatokat.⁸⁶

2009-ben az akkor még megyei bíróságokat tekintve kifejezetten iparjogvédelmi per csupán néhány bíróság előtt indult. Így például a Győr-Moson-Sporon Megyei Bíróságon és a Heves Megyei Bíróságon 2-2, a Békés Megyei Bíróságon, a Veszprém Megyei Bíróságon és a Hajdú-Bihar Megyei Bíróságon 1-1. A többi, vidéki megyei bíróságon nemhogy nem indult új iparjogvédelmi per, hanem még folyamatban maradt pereket is elvértve találni. A fővárost szemlélve már más a helyzet, bár a Pest Megyei Bíróságon is csupán egy folyamatban lévő pert mutat a statisztika, a Fővárosi Bírósághoz ebben az évben 119 iparjogvédelmi tárgyú kereset érkezett (150-et be is fejeztek). Az adatok egyértelműen mutatják, hogy a klasszikus iparjogvédelmi perek (ügymint pl. a bitorlás) száma igen alacsony, hiszen ezekben a perekben 2009-ben sem érvényesült a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékessége. A Fővárosi Bíróság elé érkező és befejeződött ügyek száma jól tükrözi a kizárólagos illetékességből folyó dominanciáját e bíróságnak, azonban az ügyszámon túl nincs adat arra vonatkozóan, hogy az érkezett ügyeken belül milyen arányt képviselnek az Szbt. 104. § (1) bekezdésébe tartozó és az ezen kívüli (klasszikus jogvitának minősülő) ügyek. A vidéki bíróságok ügyszámaiból kiindulva pedig nem feltétlenül juthatunk arra a megállapításra, hogy a fővárosban sem lehettek nagy számban az Szbt.-n kívüli jogviták, hiszen a gazdasági élet a fővárosban összpontosul, tehát elviekben azt sem szabad elvetni, hogy itt szabadalmi bitorlás miatt több per indult, mint például Békés megyében. Emellett pedig azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az iparjogvédelmi perek nem azonosak a szabadalmi perekkel, tehát a feltüntetett ügyszámok alatt védjeggyel vagy más, szellemi tulajdonvédelem alá eső jogintézménnyel kapcsolatos per is értendő.

Kiemelendő még, hogy a Fővárosi Bíróság előtti iparjogvédelmi perek az érkezések számát tekintve a középmezőnybe tartoztak,⁸⁷ vagyis nem minősültek a legfontosabb ügykategóriának.

A további éveket szemlélve is hasonló számok találhatók. 2013-ban például vidéken csak a Székesfehérvári és a Debreceni Törvényszék előtt indult 1-1 iparjogvédelmi per, és a Budapest Környéki Törvényszéken is csak 2, a Fővárosi Törvényszéken viszont továbbra is lényeges az eltérés, itt 107 új, iparjogvédelemmel kapcsolatos kereset érkezett ebben az évben.

⁸⁵ PAPP 2015, 72–73. pp.

⁸⁶ Forrás: www.birosag.hu (letöltve 2018. január 19.).

⁸⁷ A legnagyobb ügyérkezés a szerzői és szomszédos jogok miatt indított perekben volt (543), ezt követték a cégnek nem minősülő szervezeteket érintő perek (486), a személyhez fűződő jogok megsértése miatt indított perek (466), majd a sajtó-helyreigazítási perek (194), és a közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítése iránti perek (126). Az iparjogvédelmi perek számánál kevesebb ügyérkezés a házastársi vagyoni közösség megosztása iránti (79), a bíróságok elleni kártérítési (78), tisztességtelen szerződési feltételekkel kapcsolatos (8) és az értékpapírból származó ügyekben (2) volt.

2014-ben kis visszaesés volt tapasztalható, mert a fővárosban is csak 72 új iparjogvédelmi per indult, de vidéken változatlan maradt a tendencia. (Csak a Kecskeméti és a Szekszárdi Törvényszék előtt indult 1-1 ilyen tárgyú per.)

2015-ben és 2016-ban sajnos a bírósági statisztikai kimutatások már együtt (egy ügyfajtaként) kezelik a szerzői, szomszédos jogi és az iparjogvédelmi tárgyú pereket, azonban a vidék és a főváros összehasonlítása tekintetében az arány nem változott.⁸⁸

A bíróságok által közzétett adatok alapján kijelenthető, hogy az iparjogvédelmi perek számukat tekintve nem tartoznak a leggyakoribb jogviták sorába. A közzétett statisztika alapján pedig sajnos nem mutatható ki, hogy ezen belül milyen arányt képviselnek külön a szabadalmi perek. A tendencia alapján nem állítható, hogy az elmúlt időszakban, így 5-6 év alatt e perek száma jelentősen vagy akárcsak kisebb mértékben is emelkedett volna, annak ellenére, hogy az innováció területén mind európai, mind kormányzati, mind társadalmi-gazdasági szinten jelentős befektetés tapasztalható. Ez természetesen pozitívumként is értékelhető. Azonban még így is arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a számok alapján külön, csak szabadalmi tárgyú perekkel foglalkozó bíróság létrehozása még a fővárosban tapasztalható ügyérkezést tekintve sem szükséges.

V. Konklúzió

Bár egy szabadalmi különbíróság létesítése esetén az Alkotmánybíróság által felvázolt mindegyik kritérium érvényesülne,⁸⁹ jelenleg ennek kifejezett alapjogi és szervezeti indoka nincs.

Adott ügytípusokban az eltérő döntések kiküszöbölése a különbíróság létrehozatalán túli, (perjogi) eszközökkel is biztosíthatók, oly módon például, hogy csak egyetlen bíróság jár el iparjogvédelmi, így szabadalmi perekben is (ahogy a jelenleg hatályos szabályok szerint a Fővárosi Törvényszék). A szabadalmi joggyakorlat egységességének a biztosítása önmagában egyébként sem elegendő az adott bírósági rendszerben működő bíróságok elutasítására.⁹⁰ Ezzel az erővel elviekben az a lehetőség is felmerül, hogy a jogalkotó minden – a klasszikus polgári jogvitáktól különböző – ügycsoportra létesítsen különbíróságot.

A rendszerváltást megelőző években az állami berendezkedésnek az igazságszolgáltatást érintő egyébként kritizálható sajátosságai ellenére a szabadalmi jogszolgáltatás jól működő rendszere épült ki. A rendes bírósági szervezetben megfelelően megoldott volt a szabadalmi ügyekben hozott határozatok bírósági felülvizsgálata, ahogy jelenleg is az.

A jelenlegi rendszerben a bírósági tanács tekintetében érvényesül a szakbírói feltétel is. A Szabadalmi Felsőbíróság 1927-es megszüntetésével az ügyek elintézésének módjában nem változott semmi, ezt követően a fellebbezési ügyekben a Kúria eljáró tanácsa rendelkezett különbírósági jelleggel.⁹¹ Németország szövetségi állam, az egyes tagállamok más és más anyagi és eljárási jogszabályokkal és bírói szervezettel rendelkeztek. Ez a jog-

⁸⁸ Míg például a Balassagyarmati Törvényszéken csak 2, a Debreceni Törvényszéken 23, a Székesfehérvári Törvényszéken 8, addig a Fővárosi Törvényszéken 280 ilyen per indult 2015-ben. További adatok: www.birosag.hu.

⁸⁹ V.ö. ezt a tanulmány 4.1. pontjában írtakkal.

⁹⁰ PAPP 2014, 72. p.

⁹¹ PAPP 2015, 76–78. pp.

gyakorlat egységessége ellen hatott, ezért hoztak létre egy hivatalt, ahova az érvénypererek elbírálását is utalták, és ezért erősítették a műszaki elem részvételét is.⁹² A jogtudomány a 20. század elején azonban hangsúlyozta, hogy a külföldi példa elsősorban nem Németországot jelenti, hanem az ipari fejlettség okán Angliát, Franciaországot és az Amerikai Egyesült Államokat,⁹³ ahol minden jogkérdés eldöntését⁹⁴ rendes bírói útra utaltak.⁹⁵

Mind az iparjogvédelmi, mind az egyéb, egyébként törvényszéki hatáskörbe tartozó magánjogi jellegű iparjogvédelemmel kapcsolatos perek száma elenyésző, a joggyakorlat egységesítése e téren sem lehet nyomós indok egy különbíróság felállítására. De az utóbbi típusú perek soha nem is tartoztak a szabadalmi különbíróságok hatáskörébe.

ZITA PÁKOZDI

RENEWED CIVIL PROCEDURE WITH UNCHANGED JUDICIAL ORGANIZATION SHORT ANALYSIS APROPOS OF THE PATENT SPECIAL COURT IN LIGHT OF THE CIVIL PROCEDURE'S CODIFICATION

(Summary)

This study provides an analysis of patent special courts as a link between innovation and civil procedural law. Applying historical and problem solving as well as comparative methods the study shortly summarizes the history of Hungarian patent courts and focuses mainly on the effects of codification on the structure of the patent courts. It furthermore analyzes the reasons for establishing such courts. In order to identify the reasons the study relies on the fundamental rights aspect and it draws the conclusions from professional factors i.e. the traditions of the legal system, procedural laws, the inevitable technical elements and statistical figures.

It is important to emphasize that the idea of establishing patent special courts did not occur during the codification of the new civil procedures, the need for such form of court appeared in connection with individual administrative cases. Though funding these courts would fulfill the criteria set by the constitutional court, at present there are no fundamental legal or organizational reasons for that.

Ensuring uniform legal practice for patents and preventing possibly different judgments can be guaranteed by other tools than special courts. For instance the power to deal with cases like the protection of industrial property rights – including patent cases – is

⁹² FAZEKAS 1917, 18. p. Megjegyzendő, hogy Angliában, Franciaországban még a felülvizsgálati ügyekre, a megsemmisítési, megvonási perekre sem hoztak létre különbíróságot, a klasszikus jogviták pedig Németországban is a rendes bíróság hatáskörébe tartoztak korábban is és jelenleg is, ahogy egyébként nálunk is.

⁹³ FAZEKAS 1917, 15–17. pp.

⁹⁴ Így a semmisségi, megvonási és terjedelem megállapítására irányuló pereket is.

⁹⁵ PAPP 2015, 60., FAZEKAS 1917, 17. p.

exclusively exercised by one court in Hungary. In spite of the special features of the state which sometimes negatively affected the system of jurisdiction before the change of regime, the present system of procedures for patent cases functions effectively. The judicial review of decisions was solved properly within the framework of ordinary courts, and still it is. In the present system the criterion that a professional judge shall be the member of the committee is also fulfilled. On the basis of available statistics, the number of the industrial property cases and other private law cases which are in connection with industrial property within the competence of the General Court is considered to be minor, therefore the unification of legal proceedings can not justify to establish special courts. The latter type of cases do not belong to the competence of special courts.

PAPP LÁSZLÓ*

Uzsorabíróság**

I.

A három hatalmi ág elválasztása a polgári államokban a jogállamiság alapfeltételeként is értelmezhető, amely a jogviták független elbírálásának alapvető biztosítója. Hazánkban a jogállami értelemben vett igazságszolgáltatásról a bírói hatalomról szóló 1869:IV. tc. megalkotása óta beszélhetünk, amely elválasztotta a közigazgatástól az igazságszolgáltatást, és deklarálta, hogy a bíró kizárólag a jog normái alapján köteles ítélni.¹ A bírói hatalmi ág függetlensége azt az alkotmányos igényt fejezi ki, hogy az igazságszolgáltatást úgy kell megszervezni, hogy annak működése mentes legyen a törvényhozó és végrehajtó hatalom illetéktelen beavatkozásától. A bírói és a végrehajtó hatalom elválasztása azonban soha sem lehet mechanikus, hiszen az a maga tökéletességében egyetlen országban sem jelentkezik.² A továbbiakban az igazságszolgáltatás egységességével kívánok foglalkozni, amely magában foglalja a rendes bíróságok és a különbíróságok alkalmazásának problematikáját.

Időtől és kortól függetlenül a különbíróságok vizsgálata körében két alapfeltételt kell elfogadnunk. *Egyrészt* a különbíróságok és az ott dolgozó bírák ítélező tevékenysége és jogállása ugyanolyan, mint a rendes bíróságokon dolgozó bíróké. Ebből adódóan a különbíróságok bírói ugyanazt a bírói függetlenséget élvezik, tevékenységük ugyanolyan ítélezési tevékenységnek minősül. *Másrészt* a bírósági szervezetrendszeren belül a rendes és különbíróságok aránya soha nem lehet azonos, mindig az előbbi primátusának kell érvényesülnie. Amennyiben az első előfeltétel sérül, akkor valójában nem is különbíróság, hanem rendkívüli bíróság jön létre, amely sem az igazságszolgáltatás egységességével,

* egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

** Jelen tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Államtudományi Műhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Szegedi Tudományegyetem együttműködésével készült.

¹ 1869:IV. tc. 1. §-a értelmében „az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítetik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.” Ehhez párosul a 19. §, mely szerint „a bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni.” A törvény jelentőségéről lásd bővebben: MÁTHÉ GÁBOR: *A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében*. Gazdaság- és jogtudomány: a Magyar Tudományos Akadémia Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának közleményei. 1969. 3. köt. 1/2. sz. 133–161. pp.

² Ennek értelmében a közigazgatási szervek mindig is végeznek jogszolgáltatást, melynek iskolapéldája a kihágási, majd később szabálysértési ügyek közigazgatási szervekhez való telepítése. Ugyanakkor a bíróságok is végeztek igazgatási teendőket, így a tárgyalat korszakban a telekkönyvek, azaz a mai értelemben vett ingatlan-nyilvántartás járásbírói kontrol alá került.

sem pedig a jogállami bíraskodással nem egyeztethető össze.³ Amennyiben pedig a második követelmény sérül, azaz a különbíróságok arányaikban elérik, esetleg meghaladnák a rendes bíróságokat, akkor az az igazságszolgáltatás egységességének az elvét emésztené fel, amellyel a bírósági szervezet átláthatatlanná válna, ez pedig mind a bírósághoz fordulás jogát, mind az átlátható és kiszámítható igazságszolgáltatás követelményét sértené. Mind a két előfeltétel abból a prekonceptióból indult ki, hogy a különbíróságok korlátozott mértékben megengedhetők, azaz a jogállamisággal nem összeegyeztethetetlenek.

Kitekintve Európa többi országaira azt látjuk, hogy különböző intenzitással szinte valamennyi állam alkalmazza a különbíróságokat.⁴ Mindez hazánkban sincs másképp, hiszen az Alaptörvény 25. cikk (4) bekezdése értelmében „A bírósági szervezet többszintű. Az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesíthetők.” Ugyanigy Alaptörvényünk hatálybalépését megelőzően az 1949:XX. tv. 45. § (1)-(2) bekezdése is hasonló rendelkezést tartalmazott,⁵ s ha időben visszafelé haladva alkotmányfejlődésünk kartális periódusát elhagyjuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy 1949 előtt a történeti alkotmányunk is lehetővé tette a különbíróságok szervezését. Mindezekből következik, hogy a magyar közjogi hagyomány szerves részét képezte a különbíróságokban való gondolkodás. A tanulmány a 19. század közepétől napjainkig áttekinti és rendszerezni kívánja a Magyarországon működött különbíróságokat.

A különbíróságok rendszerezésének egyik lehetősége, hogy azok felállítását a korszakra jellemző történelmi sajátossággént értelmezzük vagy nem. Így az első csoportba azok a különbíróság tartoznak, amelyek a korszak történelmi sajátossága hívott életre. Ide sorolhatóak: a) Főudvarnagyi Bíróság; b) konzuli bíraskodás; c) községi bíraskodás és békebírák; d) népbíróságok; e) társadalmi bíróság; f) Legfelsőbb Bíróság Népbírószági Tanácsa. Míg a második csoportba azok a bíróságok sorolhatóak, amelyek nem, vagy nem feltétlenül korlátozódnak egy adott történelmi korszakhoz. Ebbe a csoportba sorolhatóak: a) katonai bíróságok; b) Fiatalkorúak Bírósága; c) munkaügyi bíróságok; d) Közigazgatási Bíróság; e) szabadalmi bíraskodás; f) Hatásköri Bíróság, g); Kartellbíróság. Ebbe a felosztásba az uzsorabíraskodás nehezen illeszthető bele, hiszen egy olyan különbírószágról van szó, amely egy meghatározott történelmi korszakhoz igazodik, azonban az uzsoraügyletek megítélése mind a mai napig létfontosságú, főként, ha annak magánjogi és büntetőjogi vetületét is vizsgálni akarjuk. A polgári kori Magyarország különbírószágainak a vizsgálata a modern jogtörténet kutatás feladata, hiszen azokról

³ Ilyen rendkívüli bíróságok voltak a rögtönítélő, statáriális bíróságok.

⁴ A teljesség igénye nélkül napjainkban különbírószággént közigazgatási bíróságot (Belgium, Bulgária, Dánia, Németország, Észtország, Franciaország, Finnország, Olaszország, Litvánia, Luxemburg, Hollandia, Lengyelország, Portugália), katonai bíróságot (Bulgária, Görögország, Románia), tengerészeti és kereskedelmi bíróságot (Dánia, Svédország), ingatlan-nyilvántartási bíróságot (Dánia), munkaügyi bíróságot (Németország, Ciprus, Szlovénia, Finnország), szociális bíróságot (Németország), adóügyi bíróságot (Németország). határozzák meg az egyes jogrendszerek.

⁵ A negyedik alaptörvénymódosításig Alaptörvényünk illetve a korábbi alkotmányunk vonatkozó rendelkezései között legfeljebb annyi különbséget vélünk felfedezni, hogy az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése példalózó jelleggel – a közigazgatási és munkaügyi bíróságokra utalva – nevesíti a különbírószágokat, míg a korábbi alkotmány szövegezése egyszerűen csak deklarálta azok megengedhetőségét. A negyedik alaptörvénymódosítással azonban az említett példalózó jellegű felsorolás kikerült az alapszabályból.

átfogó monográfiák eddig szinte alig készültek.⁶ A tanulmány a továbbiakban az uzsorabíráskodás 20. századi magyar megoldását ismerteti.

II.

Az uzsoraügyletek jogi megítélése azért is érdekes, mert már a 20. század elején annak magánjogi és büntetőjogi értelmezése is létezett. A magánjog szempontjából az uzsorás szerződések szankcionálása akkor került előtérbe, amikor az I. világháborút követően a liberálkapitalista gazdaságpolitika és gazdaságpolitikai szabályozás meghaladottá vált. A két világháború közötti hazai magánjogi szabályozás egyik sajátossága, az állami szerepvállalás növekedése a magánjog terén. Ennek keretében született meg a tisztességtelen versenyről szóló 1923. évi V. törvénycikk, illetve az uzsoráról szóló 1932. évi VI. törvénycikk. Az utóbbi meghatározásában uzsorának minősült az olyan „szerződés, amelyben valaki a vele szerződő fél szorult helyzetének, könnyelműségének, értelmi gyengeségének, tapasztalatlanságának, függő helyzetének vagy a nála elfoglalt bizalmi állásának kihasználásával kölcsön nyújtása s általában bármily szolgáltatás előlegezése fejében, vagy annak fejében, hogy a másik felet terhelő bármilyen kötelezettség teljesítésére halasztást enged, vagy a másik fél ellen fennálló valamely követelését módosítja vagy megszünteti, olyan vagyoni előnyt köt ki vagy szerez a maga vagy harmadik személy javára, amely a saját szolgáltatásának értékét feltűnően aránytalan mértékben meghaladja⁷”. Annak megállapításában, hogy a szolgáltatás értékét az ellenszolgáltatásként kikötött vagy szerzett vagyoni előny feltűnően aránytalan mértékben meghaladja-e, figyelembe kellett venni az eset összes körülményeit, s ha az ügylet természete különös kockázatvállalást is foglalt magában, ennek nagyságát is. Az uzsora magánjogi következménye a semmisség, illetve az eredeti állapot helyreállítása volt. A magánjogi szabályozás az alábbi érdekességeket veti fel. *Egyrészt* a törvény értelmében az uzsorás szerződésekre vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók az oly ügyletre, amelyet bejegyzett kereskedő mint hiteltnyerő köt, a kizsákmányoló ügyletre vonatkozó rendelkezései pedig nem alkalmazhatók bejegyzett kereskedőknek kölcsönös kereskedelmi ügyletére. *Másrészt* a törvényi szabályozás kifejezetten kiemelte, hogy ha a büntető és a polgári eljárás egyidőben volt folyamatban, a büntető bíróságnak a nála folyamatban levő eljárásról a polgári bíróságot értesítenie kellett. Ezen értesítés bírtokában a polgári bíróság dönthetett arról, hogy a per tárgyalását felfüggeszti-e. Azonban ha a büntető bíróság azért kereste meg a polgári bíróságot, hogy a kielégítési végrehajtási eljárást függeszse fel, akkor ennek a megkeresésének a polgári bíróság köteles volt eleget tenni.

Ha a büntető bíróság vád alá helyező, főtárgyalást vagy közvetlen idézést elrendelő határozatot hozott ezt a polgári bírósággal közölnie kell s ennek a határozatnak a polgári eljárásban a kielégítési végrehajtásra a bünvádi eljárás jogerős befejezéséig halasztó hatálya volt.⁸ Ugyancsak halasztó hatálya volt a kielégítési végrehajtásra a büntető bírós-

⁶ Az uzsorabíráskodásról legújabbán PAPP ATTILA: *Uzsorabíróságok Magyarországon*. JURA 2012/2. szám. 148–159. pp. PAPP ATTILA: „*Népi*” ülnökök és a magyar igazságszolgáltatás – elválaszthatatlanul összefonódva? Kanizsa Rehab Nonprofit Kft. Kanizsa, 2016.

⁷ Az uzsoráról szóló 1932. évi VI. tc. 1. §.

⁸ V.ö.: A bünvádi perrendtartásról szóló 1896:XXXIII. tc. 266., 268., 283. §§.

ság jogerős ítéletének is, amellyel az uzsorát megállapította. Ha a büntető bíróság az uzsorát jogerős ítélettel megállapította, a polgári bíróságnak ezzel ellentétes ítélete ellen perújítási keresettel lehetett élni, még akkor is, ha a perújításra nyitvaálló törvényi határidő már lejárt.⁹

A magánjogi szabályozáson túl a büntetőjogi szankcionálásra az I. világháború alatt került sor. A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről rendelkező 1912. évi LXIII. tc. ugyanis kimondta, hogy „ahol attól lehet tartani, hogy a fogyasztási cikkek árai a nem tényleges állományu legénységnek nagyobb számban történő bevonulása következtében aránytalanul és pedig nem indokolt mértékben fel fognak szökni, elrendelheti a ministerium, hogy ott a legszükségesebb élelmezési cikkekért követelhető legmagasabb árakat a közigazgatási hatóság megállapítsa. Ha a katonai előkészületek vagy a háború következtében a fogyasztási cikkek árainak nem indokolt mértékben aránytalanul való drágulása a katonaság elvonulása után, vagy más vidékeken jelentkezik, a közigazgatási hatóság javaslatára a ministerium elrendelheti, hogy a legszükségesebb élelmezési cikkekért követelhető legmagasabb árakat a közigazgatási hatóság arra az időre és ott is megállapítsa.”¹⁰ A hivatkozott rendelkezés a katonai szervek kezdeményezésére került a törvénybe, azonban a felhatalmazással a kormány a háború kitörését követően azonnal nem élt. Egy 1914 augusztus 5-i keltezésű körrendelet végrehajtási utasítása mindezt azzal magyarázza, hogy „az árak hatósági megállapítását a minisztérium mindaddig mellőzni kívánja, amíg a kényszerűség elkerülhetetlenné nem teszi.”¹¹ A háborúnak a gazdaságra gyakorolt hatása azonban hamar érzékelhetővé vált, s így az 1915. évben sorra jelentek meg azok a rendeletek, amelyek egyes életszükségleti cikkek hatósági ármaximalizálásáról rendelkeztek.¹² E rendeletek közül ki kell emelni az 1915. november 23-án kelt 4207. számú M. E. rendeletet, amely már számos büntetőintézkedést tartalmazott. A szabályozás érdekessége, hogy a hatósági ármaximalizálását a helyhatóságokra bízta. A rendelet értelmében az alábbi magatartások minősültek kihágásnak. Egyrészt ha valaki a hatóság által kívánt adatokat a megszabott határidő alatt be nem jelenti, vagy nem a valóságnak megfelelően jelenti be, a készletet eltitkolja, elrejt, vagy a hatósági ellenőrzést megghiúsítja. Másrészt, ha valaki a helyhatóság által a hatósági ármegállapítás körében született rendeletét megszegi vagy kijátssza. Harmadrészt, ha valaki a mezőgazdasági vagy ipari üzem tulajdonosa vagy alkalmazottja, és az illető üzemben végzendő munkára a polgári vagy katonai hatóság által kirendelt egyénnek a kötelező ellátást megfelelően ki nem szolgáltatja, vagy vele szemben nem megfelelő bánásmódot tanúsít. Negyedrészt, aki életszükségleti cikket a hatóságilag megszabott legmagasabb áron felül vagy hatóságilag megszabott legmagasabb ár hiányában — a piaci helyzetre tekintettel — aránytalanul magas áron hoz forgalomba. Ötödészt, aki nyereszkerés céljából életszükségleti cikket — anélkül, hogy annak forgalomba hozatalával hivatásszerűen vagy hivatásból folyóan foglalkoznék, vagy annak forgalomba hozatal céljából való megszerzésére hatósági engedélyt nyert volna — saját házi és

⁹ V.ö.: A polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. tc. 567. §.

¹⁰ 1912:LXIII. tc. 7. § (4)–(5) bekezdései.

¹¹ Magyarországi Rendeletek Tára 48-ik folyam II. kötet 1527–1529. Budapest, 1914.

¹² Lásd bővebben: TÓTH ÁRPÁD: *A hatósági árszabályozás és az árrágító visszaélések problémái az első világháború idején Magyarországon*. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica 2002/Különszám. Szeged, 2002. 258–260. pp.

gazdasági vagy üzemi szükségletét aránytalanul meghaladó mennyiségben beszerez, vagy a hatóság rendelkezése ellenére a forgalomból visszatart.¹³

Ilyen előzmények után a törvényi szintű szabályozásra 1916-ban került sor. Érdekes módon azonban a jogalkotó nem a Csemegi-kódexet módosította, hanem az árdrágító visszaélésekről külön törvényben, az 1916. évi IX. tc-ben rendelkezett. A törvény vétségé minősítette az árdrágító visszaéléseket, és több elkövetési magatartást is megállapított. Egyrészt, aki háború idején nyerészkedés céljából közszükségleti cikket anélkül, hogy annak forgalombahozatalával hivatásszerűleg vagy hivatásából folyólag foglalkoznék vagy annak forgalombahozatal céljából való beszerzésére hatósági engedélyt nyert volna, saját házi és gazdasági vagy üzemi szükségletét aránytalanul meghaladó mennyiségben beszerez, vétséget követ el, amelynek büntetése két évig terjedhető fogház és száz koronától húszezer koronáig terjedhető pénzbüntetés. *Másrészt* ugyanígy büntetendő az, aki háború idején nyerészkedés céljából közszükségleti cikket a hatóság rendelkezése ellenére saját házi és gazdasági vagy üzemi szükségletét meghaladó mennyiségben a forgalomból visszatart, valamint az, aki háború idején ily cikknek előállítására (termelésére) vagy forgalombahozatalára szolgáló üzemét a hatóság rendelkezése ellenére megszünteti vagy korlátozza. *Harmadrészt* ugyanígy büntetendő az, aki anélkül, hogy kereskedő vagy bejegyzett cég ügynök volna, közszükségleti cikkeknek árusok vagy más kereskedők részére való közvetítésével foglalkozik.¹⁴ A vétségi szabályozás első köre három olyan magatartást állapít meg, amely közszükségleti cikkek engedély nélküli forgalombahozatalára vonatkozik. Ezen túl azonban az érintett cikkek visszatartását illetve megsemmisítését is büntetni rendelte, hiszen az, aki közszükségleti cikket kellő indok nélkül megsemmisít, értékében lényegesen csökkent, használhatatlanná tesz, rendeltetésétől lényegesen eltérő célra használ fel, alakít vagy változtat át, vétséget követ el, amelynek büntetése három évig terjedhető fogház és száz koronától húszezer koronáig terjedhető pénzbüntetés. A szabályozás sajátossága, hogy a közszükségleti cikkek indokolatlan megsemmisítését jóval szigorúbban büntette a jogalkotó. S végül a harmadik szankcionálni kívánt esetkör értelmében, aki részt vesz oly összebeszélésben vagy egyesülésben, amelynek célja a fent említett cselekmények valamelyike, az a fent említett büntetéssel büntethető kivéve, ha az összejövetelt a hatóság tudomására hozta. Ez utóbbi egy klasszikus előkészületi magatartásnak minősült, amelynek sui generis bűncselekményként való meghatározása a korszakban szokatlan, főleg ha figyelembe vesszük azt, hogy a Csemegi-kódex ekkor még ilyen jellegű bűncselekmény meghatározást nem tartalmazott. Nemcsak az anyagi szabályok voltak szokatlanok, hanem az eljárásjog terén is tartalmazott a szabályozás eltérést, ugyanis gyorsított bűnvádi eljárást rendelt alkalmazni. A szabályozás egésze 1920-ig maradt hatályban, amikor az 1920. évi XV. tc. azt hatályon kívül helyezte és újraszabályozta a bűncselekményt, amely egészen a második világháború végéig hatályban maradt.

Az uzsorabíróság első alkalommal Bucsek Károly 27 éves vegyészmérnök és bűntársainak árdrágítási ügyét tárgyalta. A kir. ügyészség azzal vádolta Bucsek mérnököt,

¹³ A m. kir. minisztérium 1915. évi 4.207. M. E. számú rendelete, a lakosságnak életszükségleti cikkekkel ellátásáról és az árdrágító visszaélésekről, 16-17. §., Magyarországi Rendeletek Tára, Magyar Királyi Belügyminisztérium. Budapest, 1915., 1774.

¹⁴ 1916:IX. tc. 2–3. §§.

hogy azt a 300 kg.-nyi benzint, amit a földművelésiügyi minisztériumtól kizárólag mezőgazdasági üzemi célokra kapott, Danzinger László mechanikus és Kaiser Zsigmond kereskedő segítségével a maximális árnál drágábban eladta. Az uzsorabíróság ezért Bucsek Károlyt 10 hónapi fogház és 25.000 korona pénzbüntetésre ítélte el és mellék-büntetésül a vádlott politikai jogait 3 évi időtartamra felfüggesztette. A 25.000 korona pénzbüntetést nem fizetése esetén 4 hónapi fogházra változtatta át. Kötelezte az uzsorabíróság Bucsket, hogy vagyoni elégtétel címén 3270 koronát fizessen végrehajtás terhe mellett a kincstárnak. Ezenkívül kimondta az uzsorabíróság, hogy Bucsek iparengedélyét elkobozza és kötelezte az ítéletnek a Pesti Hírlapban való közzétételére is. Denzingert 6 hónapi fogházra, 15.000 korona pénzbüntetésre ítélték és kötelezték 1200 korona vagyoni elégtétel megfizetésére. Ezt a vádlottat azonkívül eltiltotta az uzsorabíróság attól, hogy közszükségleti cikkekkel kereskedjék és kötelezte, hogy az ítéletet az Új Nemzedékben közöltesse. Kaiser Zsigmond vádlottat 8 hónapi fogházra és 20.000 korona pénzbüntetésre ítélték s a rávonatkozó ítéletet a Budapesti Hírlapban tartozott közzétenni. Az utóbbi két vádlott köteles volt ezenkívül az ítélet büntetést tartalmazó részét üzletének ajtaján vagy kirakatába feltűnő helyen félesztendőn keresztül kifüggesztve tartani. Az uzsorabíróság egyik vádlottal szemben sem alkalmazta a botbüntetést. Az elítéltek semmiségi panaszt jelentettek be az ítélet ellen. A magy. kir. Kúrián Vargha Elemér tanácselnök elnöklésével és Módly Béla kúriai bíró előadása mellett foglalkozott az ügygel és valamennyi semmiségi panaszt elutasította. Így az uzsorabíróság első ítéletét a legfelsőbb bíróság is jóváhagyta és az jogerőssé vált.

III.

Bár az uzsorabíróság eredetileg az árdrágító visszaélések felszámolására jött létre, a két világháború közötti Magyarországon, illetve a második világháború után politikai természetű ügyeket is tárgyal, amelyek az alábbi jogesetektől is kitűnnek.

Bene Imréné Szőke Margitot a bíróság bűnösnek mondta ki árdrágító visszaélés vétésében. A derecskei születésű 45 éves kétgyermekes özvegy vádlottat a bíróság 1 hónapi fogházbüntetésre ítélte, a politikai jogok gyakorlásának a felfüggesztését azonban mellőzte. Az uzsorabíróság által megállapított tényállás értelmében a vádlott 1946. augusztus 9-én 5 kg vöröshagymát vitt eladás végett a piacra. A hagyma kilogrammjáért a vevőktől 40 fillért kért. Az árakat ellenőrző rendőrségi közeg a vádlottat tetten érte és árújával együtt a rendőrségre előállította. Az 5 kg hagymát a Derecske község közellátási hivatalának adták át. A főtárgyaláson a vádlott tagadta bűnösségét és azzal védekezett, hogy nem tudta, hogy a piacon az ártáblázaton a hagymának hatóságilag megállapított legmagasabb ára ki volt írva és csak a többi eladótól érdeklődte meg a hagyma árát. A terhelt elismerte, hogy a hagymákat csomónként árulta, és egy csomó, ami fél kilogramm lehetett, 20 fillérért kínált. Mindez azért fontos, mert a hagyma hatóságilag megállapított maximális ára az ország egész területén az elkövetés időpontjában fél kilogrammonként 16 fillér volt, amelyet a derecskei piacon kihelyezett ártáblázat is

tartalmazott.¹⁵ Ebből adódóan a vádlott azzal sem tudott érdemben védekezni, hogy a hatósági ármaximalizálásról, illetve annak mértékéről nem tudott.¹⁶ A vádlott bűnösségét nem tagadta, azonban védekezése, amely az összecszerűsége vonatkozott alaptalannak bizonyult, így a bíróság a 8800/1946 M. E. rendelet 1. §-a alapján megállapította az árdrágító visszaélés vétségét. A tényállásból is nyilvánvaló, hogy az elkövető magatartása nem irányult bűncselekmény elkövetésére, azonban tette mégis tényállásszerű volt. Ebből adódóan, bár a cselekmény tárgyi súlya elenyésző volt, a büntetést mellőzni nem lehetett. A bíróság a büntetés kiszabása során enyhítő körülményként értékelte a büntetlen előéletet, és a bűncselekménnyel okozott kár csekély voltát. Ezt támasztja alá is, hogy a politikai jogok gyakorlásának a felfüggesztésétől eltekintett. Az érdekessége abban áll, hogy mai szemmel is nyilvánvaló, hogy a termék piacon történő eladása magában foglalja az ár alkuképességét, amelyet azonban a korszakban uralkodó, és részben politikai természetű ármaximalizálás felülírt, és attól még a legcsekélyebb eltérés sem volt megengedett.

Egy másik ügyben szintén politikai színezetű ítélet figyelhető meg. Futó Imre és társai esetében már az ítélet rendelkező része is érdekes, hiszen a vádlottak ismertetése során a szokásos azonosításra alkalmas adatokon kívül két érdekesség is található, ami az uzsorabírósági ítéletek során általánossá vált. Egyrészt a vádlottak estén rendre feltüntette a bíróság azt, hogy katonaviseltek voltak-e. A két világháború közötti büntető-ítéletekben ilyen nem találunk, legfeljebb csak akkor, ha a bíróság az I. világháborúban való részvételt enyhítő körülményként szerette volna figyelembe venni. Másrészt különös ismertető jelként a bíróság utalt a vádlott vagyoni helyzetére, amely sajátos színezetet ad az árdrágító bűncselekményeknek. Jelen esetben ez az alábbiak szerint jelent meg. „*Futó Imre* nő, Ludmann Eszterrel, aki 1893 január 24.-én született Nádudvaron, ugyanottani lakos, magyar állampolgár és anyanyelvű, két gyermeke van, malomtulajdonos, katona volt, 6 elemi iskolai végzettsége van, különös ismertető jele nincs, 50.000 Ft. értékű vagyona van, apja: néhai Imre, anyja: Papp Eszter, bűnös 1 rendbeli a 8800/1946 M.E. sz. rendelet 15.§-ába ütköző felügyelet és ellenőrzés elmulasztásával elkövetett vétségben. Ifj. *Futó Imre*, aki 1926 december 6.-án Nádudvaron született, ugyanottani lakos, nőtlen, magyar anyanyelvű és állampolgár, malmi könyvelő és felelős üzemvezető, katona volt, 4 polgári iskolai végzettsége van, különös ismertető jele nincs, vagyontalan, apja: Imre, anyja: Ludmann Eszter, bűnös, mint a *Futó Antal*, *Futó Imre*, *Olajos Ferenc*, *Kocsis Istvánnak* a Btk 70.§-a szerinti tettestársa 1 rendbeli a 8800/1946 M. E. sz. rendelet 7.§-ának 1 pontjába ütköző és a 9.§.2.bekezdés 2.3. és 4.pontja szerint minősülő közellátás érdekét veszélyeztető büntettségben, továbbá 1 rendbeli, a 8800/1946 M. E. sz. rendelet 1.§.1.első tételébe ütköző és a 9.§.2.bekezdés 2.3. és 4.pontja szerint minősülő árdrágító visszaélés büntettségben, 1 rendbeli, a 8800/1946 M. E. sz. rendelet 1.§.1. első tételébe ütköző és a 9.§.2.bekezdés 2.pontja szerint minősülő árdrágító visszaélés büntettségben. *Futó Antal*, aki 1923 augusztus 16.-án született Nádudvaron, ugyanottani lakos, nőtlen, magyar állampolgár és anyanyelvű, malmi könyvelő, katona volt, vagyontalan, kereskedelmi érettségit tett, apja: Imre, anyja: Ludmann Eszter bűnös a Btk 70.§-a szerinti tettestársa 1 rendbeli a 8800/1946 M. E. sz. rendelet 7.§.1.pontjába ütköző és a 9.§.2.bekezdés 2 és 3 pontja szerint minősülő közellátás

¹⁵ V. ö.: 91.360/1946 KM.sz. rendelet

¹⁶ Magyar Nemzeti Levéltár Hajdú-Bihar Megyei Levéltára (MNL HBML) XXV.2/d.1. B.4914/1946.

érdekét veszélyeztető büntettségben, továbbá 1 rendbeli, a 8800/1946 M. E. sz. rendelet 1.§.1.pont első tételébe ütköző és a 9.§.2.bekezdés 2.és 3.pontja szerint minősülő árdrágító visszaélés büntettségében. *Futó Imre*, nős Bíró Emmával, ki 1917 szeptember 1.-én született Nádudvaron, ugyanottani lakos, magyar anyanyelvű és állampolgár, segédmolnár, katona volt, 6 elemít végzett, vagyontalan, apja: Sándor, anyja: Jakab Zsuzsanna, továbbá Olajos Ferenc nős Técsi Vilmával, aki 1901 május 25.-én született Földesen, nádudvari lakos, magyar anyanyelvű és állampolgár, 1 gyermeke van, főmolnár, katona volt, 6 elemít végzett, vagyontalan, apja: néhai Ferenc, anyja: néhai Kállai Eszter és Kocsis István nős Szűcs Eszterrel, aki április 1.-én született Nádudvaron, ugyanottani lakos, magyar anyanyelvű és állampolgár/ 2 gyermeke van, malmi mázsás, 5 elemít végzett, vagyontalan, apja: néhai Antal, anyja: Nyekos Julianna, bűnös...1 rendbeli, a 8800/1946 M. E. sz. rendelet 7.§.1.pontba ütköző és a 9.§.2.bekezdés 2. És 3. Pontja szerint minősülő közellátás érdekeit veszélyeztető büntettségben, továbbá 1 rendbeli 8800/1946 M. E. sz. rendelet 1.§.1.pont első tételébe ütköző és a 9.§.2.bek.2.pontja szerint minősülő árdrágító visszaélés büntettségében. *Balassi József* aki 1922 február 2.-án született Nagyiványon, ugyanottani lakos, nőtlen, magyar anyanyelvű és állampolgár, fuvaros, katona volt, 4 elemít végzett, vagyontalan, apja: Imre, anyja: Horváth Julianna, bűnös 1 rendbeli a 8800/1946 M.E. sz. rend.7.§.1.pontjába ütköző és a 10.§.1 bekezdés szerint minősülő közellátás érdekét veszélyeztető vétségben, továbbá a 8800/1946 M.E. sz. rendelet 7.§.5.pontjába ütköző és a 9.§.1.bekezdés szerint minősülő közellátás érdekeit veszélyeztető büntettségben és a 8800/1946 M.E. sz. rendelet 8.§.1.pontjába ütköző és a 9.§.1.bekezdés szerint minősülő közellátás érdekét veszélyeztető büntettségben.¹⁷

A kiszabott büntetések értelmében a bíróság *Futó Imre* vádlottat 5 évi fogházbüntetésre, 3 évi politikai jogok gyakorlásának felfüggesztésére és ugyanilyen időtartamú hivatalvesztésre ítélte. Ifj. *Futó Imre* vádlottat elsőfokon összbüntetésként halálbüntetésre ítélte, amelyet zárt helyen és kötél által kellett végrehajtani. A bíróság rendelkezett arról is, ha a halálbüntetést szabadságvesztés büntetésre enyhítenék, akkor ezen túlmenően mellékbüntetésként 10 évi hivatalvesztésre és politikai jogai gyakorlásának ugyanilyen tartamú felfüggesztésére, továbbá a 12.§. alapján 500 Ft. vagyoni elégtétel megfizetésére, a 12.§.2. bekezdése alapján Nádudvar községből 5 évre való kitiltásra, a 3.bekezdés alapján az ítélet rendelkező részének az elítélt költségére a Debrecen című napilapban való közzétételére és a 4.bekezdés alapján a malomiparral kapcsolatos foglalkozástól 5 évre való eltiltásra, mint mellékbüntetésre kell ítélni. *Futó Antal*, *Futó Imre*, *Olajos Ferenc* és *Kocsis István* vádlottakat összbüntetésként 10 évi fegyház végrehajtási fokozatban letöltendő szabadságvesztés büntetésre, 10 évi hivatalvesztésre és politikai jogok gyakorlásának felfüggesztésére ítélte. Ezen túlmenően a vádlottak költségén Debrecen című napilapban való közzétételt, illetve a malomipari tevékenységtől 5 évre való eltiltást, mint mellékbüntetésre szabott ki az elsőfokú bíróság. *Balassi József* esetén 5 évi börtönbüntetést és ugyanilyen tartamú hivatalvesztést illetve politikai jogok gyakorlásának felfüggesztését, valamint 500 Ft vagyoni elégtétel megfizetését szabta ki az uzsorabíróság. *Balassi József* esetén is az ítélet rendelkező részét a vádlott költségén közzé kellett tenni a Debrecen című napilapban.¹⁸

¹⁷ HBML.XXV.3/c.59.d. 1145/1948.

¹⁸ HBML.XXV.3/c.59.d. 1145/1948.

Önmagában a rendelkező rész elolvasása és a büntetések értelmezése során igen súlyos bűncselekmény elkövetésére gondolnánk, hiszen a II. világháborút megelőző ítélkezési gyakorlat a halálbüntetést, csak kivételes esetben, elsősorban több emberen elkövetett gyilkosság esetén tartotta megengedhetőnek. Összehasonlításképpen 1920-1925 között a Debreceni Ítéltábla illetékességi területén kevesebb, mint 5 halálbüntetés került kiszabásra, míg országos szinten 1895-1900 között eggyel sem találkozunk. Az uzsorabíróság a vádlottak előadása, Hübéresi Sándor, Pécsi Mihály, Fehér Gyula tanúk vallomása, dr.Márton András szakértő vallomása és véleménye, továbbá vádlottak erkölcsi és vagyoni bizonyítványai a nyomozás során a rendőrségen, továbbá az államügyészségen tett és a főtárgyaláson eléjük tárt vallomásaik, szakértőnek a nyomozás során tett és a főtárgyaláson teljes terjedelmében fenntartott és ismertetett szakvéleménye, valamint a főtárgyaláson ismertetett és bűnjelként lefoglalt könyvek adatai alapján a következő tényállást állapította meg. A nádudvari hengermalom id. Futó Imre és neje tulajdonát képezte, amely malom a család tagjainak vezetése alatt állt egészen annak bezárásáig. 1947 augusztus hónap elején, vagyis addig, amíg ifj. Futó Imre az orosz hadifogságból haza nem tért, a malmot id. Futó Imre vezette. Az ő vezetésének ideje alatt a malom ügyvezetésében és ügymenetében semmi kifogásolható körülmény fel nem merült, a malom törvényesen működött. Amikor a malmot ifj. Futó Imre átvette és ő lett a felelős üzemvezető, elsősorban is tájékozódott a malom helyzetéről és annak során arra a meggyőződésre jutott, hogy a malmot terhelő köztartozásokat O.T.I. hátrálékokat, a munkások még ki nem fizetett bértartozásait, valamint a legszükségesebb javítást és beruházási munkálatokat a malom rendes ügymenete mellett előálló bevételekből fedezni nem tudja. Így, hogy elkerülje a végrehajtást, és rendezni tudja a malom anyagi helyzetét a bevételek fokozását rendelte el úgy, hogy engedély nélkül is teljesített őrléseket, amelyekért a törvényben előírtól eltérően mázsánként 20 Ft-ot kért. Az így teljesített őrlések mennyisége október hó 31-ig összesen 651 q búza és 65 q 79 kg árpa volt, amelyet legnagyobb részben kis, 5-50 kg-os tételekben meg nem állapítható számú és nevű egyéneknek őrlött meg úgy, hogy az őrlöttöknek vagy egyáltalán nem volt őrlési engedélyük, vagy ha volt, akkor az őrlési engedélyben feltüntetett mennyiségen felül is megőrölte azt a mennyiséget, amit a malomba behoztak.

Az illegális őrlések behozták a várt bevételt, azonban azt még legalizálni kellett. Mivel az őrlések egy része engedély nélkül történt, így azokat a könyvekbe felvinni nem lehetett, azaz legális bevételként nem lehetett feltüntetni. Kiadásként szintén nem lehetett a pénztárkönyvbe feltüntetni, mert úgy a legális bevételeket figyelembe véve a pénztárkönyv kiadási oldala magasabb volna, mint a bevételi oldal, ezért elhatározta, hogy a malomban kétféle könyvet fog vezetni, éspedig olyanokat, amelyekben csak a malom szabályos őrlései lesznek bevezetve és a saját használatára olyan könyveket is, amelyekbe minden őrlést bevezet. Az ezekhez szükséges adatokat úgy szerezte be, hogy Kocsis István mázsásnak utasítást adott, hogy minden a malomba behozott és általa lemázsált terményről naponta készítsen kimutatást és azt neki esetenként adja át, úgyszintén minden reggel utasításba adta Olajos Ferenc főmolnárnak, hogy aznap mennyi és milyen fajta terményt kell megőrölni, vagyis az aznapi malter mi legyen. Olajos Ferenc a napi maltermennyiséget mindennap bejelentette. Az így beszerzett adatokból és a vámcsere napló adataiból mindennap pontosan meg tudta állapítani, az

aznap megörölt terménymennyiséget, amelyből levonta az engedély alapján végzett őrlés mennyiségét, amit a vámcsere napló adatai alapján lehetett megállapítani és így készítette el utólag a törvényesen vezetni kellett könyveket és állította össze azokat a könyveket, amelyeket a saját használatára vezetett, és amelyekbe minden őrlést pontosan bejegyzett. A nyomozás során a kétféleképpen vezetett könyvek előkerültek és azoknak a különbözete adta azt a pontosan megállapítható mennyiségeket, amit a malomban engedély nélkül őrltek meg. Olajos Ferenc főmolnárnak még augusztus hónap folyamán feltűnt, hogy a malterkönyv adatai nem fedik a ténylegesen képzett malter adatait, vagyis, hogy a malomban engedély nélküli őrlések is folytak, azonban ahelyett, hogy erről illetékes helyen nyomban jelentést tett volna, csupán Futó Antalnak tett erről említést, majd annak jelenlétében figyelmeztette ifj. Futó Imrét, hogy az engedély nélküli őrlésekkel hagyjon fel, mert „emiatt nem akar börtönbe kerülni”¹⁹. Mindez azért érdekes, mert a vallomásokból a bíróság megállapította, hogy Olajos Ferenc és Futó Antal tudtak az engedély nélküli őrlésekről, és ez ellen ifj. Futó Imrénél tiltakoztak is, azonban a bíróság ezt úgy értékelte, hogy a tiltakozás önmagában nem volt elegendő a súlyos visszaélés megakadályozására.²⁰ A tevőleges elhárítás hiányának a tényét Futó Imrémnél is megállapította a bíróság, aki ha nem is folyt be az utóbbi időben a malom vezetésébe, de sokat tartózkodott a malomban, ott a feleket fogadta s így mint a malom ügyeiben jártas egyénnek észlelnie kellett és észlelte is azt, hogy nemcsak engedély alapján őrl a malom, hanem az engedély nélküli őrléseket is végez. Futó Imre is tudomással bírt az engedély nélküli őrlésekről, úgyszintén Kocsis István mázsás is, s előbbinek felelőssége még fokozottabb, mert ő volt az üzemi bizottság elnöke, s annak dacára eltúrta a szabálytalanságokat, Kocsis István pedig a napi adatok gyűjtésével és mázsálói tényével bizonyíthatóan szintén tudott azokról. A malomban dolgozókra megállapított tényállás az alábbi sajátosságokkal bír. Egyrészt a malombeli szabálytalanságok és illegális őrlések akkor kezdődtek, amikor ifj. Futó Imre a malom vezetését átvette. Másrészt kifejezetten az ő utasítására végeztek illegális őrléseket, és az illegális bevétel elrejtésére ő vezette be a kettős könyvelést. Harmadrészt a malombeli dolgozók ifj. Futó Imre utasításait hajtották végre, s bár a vezető előtt tiltakoztak, magatartásuk tényállás-szerűségét a munkáltatói utasításnak való engedelmesség adta.

Balassi József vádlottal kapcsolatosan az uzsorabíróság tényként állapította meg, hogy ő szüleivel közösen gazdálkodott és a család négy tagból állt, négy hold földjük volt és 20 kat.hold bérletük. Az általuk megmunkált földön mindössze 6 q búzájuk termett, a fejadagjuk, mint nehéz testi munkát végző mezőgazdasági munkásoknak fejenként 260 kg búza, vagyis összesen 10 q és 40 kg búza volt, amelyet azonban a földjükön termett 6 q búza nem fedezett. Azonban joga volt ezt a szükségletnek megfelelő mértékben vásárlás útján kiegészíteni, amit meg is tett és Ó.Nagy Sándor nádudvari lakostól vásárolt 10 q búzát. Abban az időben az volt az adóhivatal gyakorlata, hogy őrlési engedélyt csak az kaphatott, aki igazolta, hogy adója ki volt fizetve. Mivel a Balassi által történt búzavásárlás idején az egész adója nem volt még kifizetve, így csak arányosan kaphatott volna őrlési engedélyt. Azért, hogy az Ó. Nagy Sándortól vásárolt 10 q búzát teljes egészében megöröltesse, Csibi Kálmántól kölcsön kérte őrlési tanúsítványát, s

¹⁹ HBML.XXV.3/c.59.d. 1145/1948.

²⁰ HBML.XXV.3/c.59.d. 1145/1948.

így két őrlési tanúsítvánnyal őrltetett. Az őrlés eredményeképpen a lisztet pedig szintén szállítási engedély nélkül Nagyivánba szállította. Mindezekből adódóan „tényként állapítja meg továbbá az uzsorabíróság azt is, hogy kisebb mennyiségű búzát engedély nélkül őrltetett a Futó malomban, melynek mennyisége azonban megállapítható nem volt, továbbá, hogy ugyanitt ifj.Futó Imre és Futó Antaltól meg nem állapítható mennyiségű nullás lisztet és kenyérlisztet vásárolt engedély nélkül és a nullás lisztért kilogrammonként 3 forint 80 fillért, a kenyérlisztért pedig kilogrammonként 2 forint 80 fillért fizetett.”²¹ Balassi esetén tehát a tényállásszerűség a részben engedély nélküli őrltetésben, részben pedig a hatósági ármaximum feletti lisztvásárlásban figyelhető meg, még akkor is, ha utóbbi mennyisége nem volt bizonyítható.

Id. Futó Imre a megállapított tényállás szerint tevőlegesen semmivel sem járult hozzá a bűncselekmény elkövetéséhez. Így az eljárás során ő azzal védekezett, hogy az illegális őrlésről nem volt tudomása, hiszen már nem ő vezette a malmot, és az őrlési folyamatban sem vett részt. A bíróság az értesülés hiányát nem fogadta el védekezési alapként. Mindezt azzal indokolta, hogy a vádlott maga is elismerte, hogy sokat tartózkodott a malomban, s mint a szakmában jártas ember számára nyilvánvaló kellett, hogy legyen az, hogy mi történt ott. Továbbá a bíróság életszerűtlennek tartotta azt, hogy a vádlott ne kérdezte volna meg a fiát arról, hogy a malom tartozásait, illetve a többletbevételt honnan szerezte.²² Mindez azért érdekes, mert a többi vádlottól eltérően id. Futó Imre nem állt alkalmazásban és az őrlésben illetve a malom vezetésében sem vett részt. Így a bíróság a tényállásszerűséget esetében – megkérdőjelezhetően – arra alapozta, hogy jelen volt a bűncselekmény helyszínén illetve arra, hogy I. rendű vádlottal rokoni kapcsolatban állt.

Ifj. Futó Imre az engedély nélküli őrlést elismerte, azonban az engedélytől és hatósági ártól eltérő adásvételt nem. Előadta, hogy a kettős könyvelést egyedül ő végezte, s arról az alkalmazottaknak nem volt tudomása. A vádlott enyhítő körülményként hozta fel, hogy a malom vezetésének átvételét követően az rendkívül rossz anyagi helyzetben volt, komoly köztartozásokat halmozva fel. A terhelt védekezése arra irányult, hogy a malom volt a család egyetlen megélhetési forrása, így mindent meg kellett tenni a csőd elkerülése érdekében. Ez vezette az illegális őrlésre, de csak olyan mennyiségben, hogy a tartozásait rendezni tudja. Ennek alátámasztására előadta, hogy „saját személyére csupán annyit költött, hogy miután az orosz hadifogságból teljesen lerongyolódottan tért haza, vett magának egy pár cipőt, egy öltözet ruhát, egy kalapot, és egy kabátot, amivel bizonyítani kívánta azt is, hogy nem szándékozott nagyobb mennyiségű illetéktelen nyereséget elérni. ...”²³ I. rendű vádlottal szemben a vád két lábon állt: illegális őrlés és illegális adásvétel. Az utóbbit a vádlott nem ismerte el, azonban Hübéresi Sándor, Pécsi Mihály és dr. Márton András és Fehér Gyula tanúk vallomásaival kétségtelenül bizonyítást nyert a Balassi részére történő eladás ténye, a mennyiség meghatározása nélkül.

A tényállás illetve a vádlottak elkövetési magatartásának a megítélésekor az alábbi sajátosságok rajzolódnak ki. Egyrészt tevőleges elkövetési magatartást ifj. Futó Imre fejtett ki mind a két vádpont esetén, illetve Balassi József az engedély nélküli szállítás esetén. Minden más vádlott nemleges magatartására alapította a bíróság a bűnösséget.

²¹ HBML.XXV.3/c.59.d. 1145/1948.

²² HBML.XXV.3/c.59.d. 1145/1948.

²³ HBML.XXV.3/c.59.d. 1145/1948.

Másrészt ifj. Futó Imre kivételével szinte minden vádlott azzal védekezett, hogy nem tudott az illegális őrlésről, vagy nem volt tisztában tevékenysége törvénytelen voltáról. Ez utóbbit a bíróság rendre azzal háritotta el, hogy a jogszabály nem ismerése nem mentesít a felelősség alól, illetve a gabonafélékre vonatkozó jogszabályi előírások annyira közismertek, hogy azok nem tudásával senki sem védekezhet. Érdekes, hogy a bíróság egyáltalán nem foglalkozott két körülménnyel. Egyrészt figyelmen kívül hagyta ifj. Futó Imre azon kijelentését, hogy csak ő tudott a malomban zajló illegális őrlésről, illetve, hogy az ő utasítására történt a malomban minden őrlési tevékenység. Másrészt a bíróság nem vizsgálta a vádlottak esetleges részesi megítélését, hiszen a vádirattól kezdődően valamennyi eljárás alá vont személy tettesként volt megjelölve.

Nemcsak a tényállás megállapítása, hanem a büntetékiszabás is politikai természetű kölcsönöz az ügynek. A bíróság enyhítő körülményként értékelte a vádlottak büntetlen előéletét. Ezen túlmenően más enyhítő körülményt azonban nem fogadott el. Mindez azért visszás, mert a védelem is rávilágított arra a tényre, hogy az I. rendű vádlott által elért illetéktelen nyereség elenyésző volt. Ifj. Futó Antal ugyanis az illegális őrlést 20 Ft-os őrlési díjjal végezte, míg a hatóságilag megállapított ármaximum 15 Ft volt mázsánként. Szintén figyelmen kívül hagyta a bíróság azt a tényt is, hogy az illegális őrlések kis tételekben történtek, azaz „kis embereken” kívánt ezzel segíteni. Mindezekkel szemben viszont súlyosító körülmény volt, hogy az illegális őrlés ténye a kenyérelátást veszélyeztette, ezért a „bíróság úgy találta, hogy elrettentő példaadás okából is az egyéni bűnösségi fokukkal és a cselekmény tárgyi súlyával a cselekményükre megállapított legmagasabb büntetés áll arányban.”²⁴

Összességében megállapítható, hogy a bíróság eredetileg árdragító visszaélések megítélésére jött létre, azonban a második világháborút követően, a jelentős hatásköri bővítések átalakították a bíróság funkcióját, és adott esetben lehetővé tették a legsúlyosabb büntetés kiszabását is. Bár a szakirodalom általánosságban különbírásként definiálja az uzorabírásgot, azonban a fiatakorúak bírásgához, illetve a kartellbíráshoz hasonlóan csak árnyaltan értelmezhető. Ennek oka egyrészt az, hogy valójában a törvényszékeken belül szerveződtek uzorabírási különtanácsok, másrészt pedig az összetétele is sajátos volt. Az uzorabírási különtanács öt tagból alakult. A tanács az igazságügyminiszter által kijelölt szakbíróból, illetve munkásbírákból állt, akiket az igazságügyminiszter az egyes tanácsokba az üzemi bizottságok által időnként összeállított névjegyzékből sorshúzás útján osztott be. A munkásbírák jegyzékét a budapesti ítéltábla kerületében minden legalább kétezer munkavállalót foglalkoztató ipari üzem, a vidéki ítéltáblák kerületében legalább minden ötszáz munkavállalót foglalkoztató ipari üzem üzemi bizottsága állította össze az üzemben alkalmazott fizikai munkások közül úgy, hogy minden száz munkavállalóra egy munkásbíró esett.

²⁴ HBML.XXV.3/c.59.d. 1145/1948.

LÁSZLÓ PAPP

THE USURY COURT

(Summary)

In case of analysis of justice's uniformity the investigation of special courts is inevitable. In this treatise I intend to review 20th century development of a special court which dealt with usury cases. I elaborated substantive and procedural regulation which have reference to usury. The legal historical significance and speciality of usury courts may be characterised by a dichotomy because it had civil and criminal competences. The origin of dichotomy ensue from legal institution of usury. The procreation and competence-increase of usury court was principally originated in two World Wars.

MÁTÉ PÉTERVÁRI*

Die Bezirkshauptmannschaft und das Stuhlrichteramt – Vergleichende Prüfung der Bezirksverwaltung in der Österreichisch- Ungarischen Monarchie**

I. Einführung

Nach den Ereignissen vom Jahr 1848 stabilisierte Franz Joseph I. seine Macht mit der Niederschlagung des ungarischen Freiheitskrieges. Dadurch konnte er den Absolutismus gemäß den Prinzipien von Sylvesterpatent stärken. Der Monarch wollte den Aufbau der Staatsorganisation auf dem Gebiet des Kaisertum Österreich gleichschalten. Nach der Niederschlagung des ungarischen Freiheitskrieges waren Ungarn und Kroatien die Teile des Kaisertum Österreich.¹ Franz Joseph I. legte die Konzeption der Verwaltungsreform im zum Sylvesterpatent anliegenden Allerhöchstes Kabinettschreiben fest, das die im Januar von 1853 gegebene Patente vollzogen.²

Das Zustandebringen der Bezirksämter war verbindlich gemäß des Sylvesterpatentes in jeden Länder. Diese Organe bewahrten die ursprüngliche Bezeichnungen, an die sich die Bewohnerschaft gewöhnten.³ Der Kaiser wünschte, dass die Bezirksämter die Untertanen

* SZTE ÁJTK

** „Das Werk wurde im Rahmen des Prioritätsprogramms mit Identifikationsnummer KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 mit dem Titel „Entwicklung des Öffentlichen Dienstes gerichtet auf Gute Regierungsführung“ in der Staatswissenschaftlichen Forschungswerkstatt im Auftrag von Nationale Universität für Öffentlichen Dienst fertiggestellt.“

¹ DEÁK ÁGNES: „Zsándáros és policzások idők”. *Államrendőrség Magyarországon, 1849–1867* [„Die Zeit des Gendarmes und der Polizei”. *Die Staatspolizei in Ungarn, 1849–1867*]. Osiris Kiadó, Budapest, 2015. 581. p.

² SASHEGYI OSZKÁR: *Az abszolútizmuskori levéltár* [Das Archiv der Zeit von Absolutismus]. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965. 58–63. pp.; Allerhöchstes Kabinettschreiben Seiner Majestät des Kaisers vom 31. December 1851, an den Minister-Präsidenten, wodurch die für die organische Gesetzgebung des Reiches festgestellten Grundsätze mit dem Auftrage mitgeteilt werden, daß ohne alle Verzögerung von den Ministerien zu den Arbeiten der Ausführung geschritten und die Resultate sofort Seiner Majestät vorgelegt werden sollen. Allgemeines Reichs-Gesetz- und Regierungsblatt für das Kaiserthum Oesterreich (Im Weiteren: RGBI). Jahrgang 1852, 2. sz. Ausgegeben und versendet am 10. Jänner 1852. 28–32. pp.

³ RÉCSI Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve, az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra* [Handbuch der Verwaltungs-Gesetzkunde, nach dem gegenwärtigen

bedienen und näher bei ihnen sind, während des Versehens der Verwaltungsaufgaben. Die Zähl der Bezirksämter waren erhöht, so die Größen ihrer Zuständigkeitsgebiete nahmen ab. Daneben wurden die Verwaltungskompetenzen, die Aufgaben der Rechtsprechung und die Steuereintreibung in den Bezirksämter zentralisiert,⁴ deswegen konnte der Grundsatz von der Trennung der Gewalten auf dieser Stufe der Staatsorganisation zur Geltung nicht gelangen.⁵ Die neue Verwaltungseinheiten wurden „gemischte“ Bezirksämter wegen ihres weiten Wirkungskreises genannt.⁶ Die Kreisämter waren der Bezirksebene übergeordnet.⁷ Die Rollen der Kreisämter kamen die Komitatsbehörde in Ungarn zu. Die Statthalterei führten die Länder, und die Leiter der Statthalterei waren die Statthalter, die von dem Herrscher ernannt wurden. Die Landesführer wurden statt den Statthalter in der kleinere Länder ernannt. Eine ungarische Eigenart war, dass jede Statthalterei-Abteilung, die sich nach der Einteilung der Distrikten richten, die Länder statt der einheitlichen Statthalterei leitete.⁸

Diese Verordnung im Jahr 1853 schuf eine einheitliche Verwaltungsorganisation in dem vollständigen Österreichischen Kaisertum,⁹ obwohl die Länder die traditionelle Benennungen der Verwaltungsorganen bewahren konnten. Diese Organen besaßen gleiche Charakteristiken in jeden Länder, so die Länder die verwaltungsrechtliche Besonderheiten verloren. Die Verwaltungsorganisationen von Ungarn und Kroatien wurden homogen mit der österreichischen Erbländer während des Neoabsolutismus bis zum dem Oktoberdiplom im Jahr 1860.¹⁰ Das Oktoberdiplom herstellte die ständische Komitaten und die vor 1848

Stände der österreichischen Gesetzgebung, unter besonderer Berücksichtigung von Ungarn. Band I. Heckenast Gusztáv, Pest, 1854. 28. p.

⁴ MARJANUCZ László: *A járás a magyar történelemben [Das Bezirk in der ungarischen Geschichte]*. In: HOMOKI-NAGY MÁRIA (Hrsg.): *Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. SZTE-ÁJTK, Szeged, 2013. 448. p.; PAPP LÁSZLÓ: *A rendes bírósági szervezet Magyarországon 1849–1861 között [Die Organisation der ordentlichen Gerichtsbarkeit zwischen 1849 und 1861 in Ungarn]*. Acta Universitatis Szegediensis. Forum. Acta Juridica et Politica. 2014/1. 165–166. pp.

⁵ BENEDEK Gábor: *A bürokratizáció történetéhez: az 1853–54. évi definitív rendezés személyi következményei [Zur Geschichte der Bürokratie: Die personelle Folgen der definitiven Organisation im Jahr 1853/54]*. In: KÖVÉR GYÖRGY (Hrsg.): *Zombékok. Középosztályok és iskoláztatás Magyarországon a 19. század elejétől a 20. század közepéig*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006. 240. p.

⁶ STIPTA ISTVÁN: *Az erdélyi bírósági rendszer közjogi alapjai [Die staatsrechtliche Grundlage des Gerichtssystems in Siebenbürgen]*. In: VERESS EMÖD (Hrsg.): *Erdély jogtörténete*. Forum Iuris, Kolozsvár, 2018. 294. p.

⁷ BRAUNEDER, WILHELM: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 1976. 146. p.

⁸ DEÁK ÁGNES: *Polgári átalakulás és neoabszolutizmus [Die rechtsstaatliche Umbildung und Neoabsolutismus]*. Kossuth Kiadó, Budapest, 2009. 42–43. pp.; CSORBA LÁSZLÓ: *Az önkényuralom kora (1849–1867) [Die Zeit der Gewaltherrschaft]*. In: GERGELY ANDRÁS (Hrsg.): *19. századi magyar történelem, 1790–1918*. Korona Kiadó, Budapest, 1998. 298. p.

⁹ SOMOGYI ÉVA: *Abszolutizmus és kiegyezés 1849–1867 [Absolutismus und Ausgleich 1849–1867]*. Gondolat, Budapest, 1981. 56. p.

¹⁰ CEPULO, DALIBOR: *Modernity in Search of Tradition: The Formation of the Modern Croatian Judiciary 1848–1918*. In: UZELAC, ALAN – VAN RHEE, C.H. (Hrsg.), *Public and Private Justice*. Intersentia, Antwerpen–Oxford, 2007. 110. p.; HEKA LÁSZLÓ: *Horvát alkotmány- és jogtörténet [Die kroatische Verfassungs- und Rechtsgeschichte]*. II. Band, JATEPress, Szeged, 2004. 150–152. pp.; VARGA NORBERT: *The emergence of bourgeois public administration in hungarian cities (1843–1867)*. In: MOGOS, IOANA – STOIAN, MONICA (szerk.): *European Legal Studies and Research*. II. Band, Wolters Kluwer, Timisoara, 2010. 856. p.; ANTAL TAMÁS: *Város és népképviselő. Az 1848:XXIII. tc. és intézményei Debrecenben (1848–1872) [Die Stadt und die Volksvertretung. Der Gesetzartikel XXIII von 1848 und seine Institutionen]*

Verwaltungssystem in Ungarn wieder. Die ungarische Regierung organisierte diese ständische Verwaltungsorganisation mit der Annahme des Gesetzartikels XLII von 1870 nach dem Ausgleich um. Dieser Gesetzartikel erschuf die Administration entsprechend die Zeitbedürfnisse in Ungarn.¹¹

In den westlichen Ländern von Österreichischem Kaisertum änderte nicht der Aufbau der Verwaltungsorganisation bis den Österreichisch-Ungarischen Ausgleich. Anlässlich des Ausgleichs war der Monarch wegen der militärischen Niederlagen und der Finanzproblemen gezwungen, politische Vergünstigungen in Cisleithanien zu gewähren. Deshalb konnten die liberale Politiker, die in der Mehrheit in dem Reichsrat waren, Franz Joseph I. nötigen, die Erschaffung der rechtsstaatlichen Rahmen in Cisleithanien zu genehmigen. Der Reichsrat verwirklichte den konstitutionellen Staat in fünf Staatsgrundgesetze, die die Nachwelt die „Dezemberverfassung“ zusammenfassend nennt.¹² Diese Epoche war die Konstitutionalismus in Österreich, weil sich die Einrichtungen der cisleithanischen Länder zur konstitutionellen Monarchie umwandelten. Diese Gesetze verwirklichten die Kontrolle vom Gewalt des Herrschers durch das gewählte Parlament. Das Reichsrat regulierte die den Staatsbürger zukommende Grundrechte, das Reichsgericht, das richterliche und exekutive Gewalt.¹³ Wir müssen das Gesetz über richterliche Gewalt aus diesen Gesetzen wegen behandeltes Themas prüfen. Der 14. § dieses Gesetzes regulierte die Trennung der Rechtsprechung und der Verwaltung auf allen Ebenen.¹⁴ Die Verwaltung wurde nach dem Ausgleich wegen dieser neuen Regulierung in den westlichen Ländern von dem Kaisertum Österreich wesentlich umorganisiert, wie in dem Königreich Ungarn.

Ich möchte diese österreichische Verwaltungsorganisation mit den ungarischen Lösungen vergleichen, weil sich wesentlich verschiedene Territorialverwaltungen nach dem Ausgleich trotz der gleischalenden Bestrebungen von Neoabsolutismus in der zwei Reichshälften von der Österreichisch-Ungarischen Monarchie konstituierten. Siebenbürgen wurde wieder zum Teil des Königreich Ungarns in dieser Zeit,¹⁵ deshalb sollte die ungarische Regierung gleiche Administration, wie die ungarische, in diesem Gebiet erschaffen.¹⁶ Kroatien wurde wieder auch der Oberhoheit des Königreich Ungarns untergeordnet, aber die kroatische Verwaltung blieb unabhängig wegen des Kroatisch-

in Debrecen (1848–1872)]. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2011, 138. p.; CEPULO, DALIBOR: *Organisation und Unabhängigkeit des Gerichtswesens in Kroatien und Slawonien 1848–1918*. Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs, 2017/1. 14–15. pp.

¹¹ VARGA NORBERT: *A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte [Das Zustandekommen des Munizipalgesetzes (GA XLII von 1870)]*. Debreceni Jogi Műhely 2007/4.

¹² SOMOGYI ÉVA: *A birodalmi centralizációtól a dualizmusig. (Az osztrák-német liberálisok útja a kiegyezéshez) [Von dem Zentralismus des Reiches bis den Dualismus (Der Weg der deutsch-österreichischen Liberalen zum Dualismus)]*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 209. p.

¹³ BRAUNEDER, WILHELM: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig [Österreichische Verfassungsgeschichte bis zum heutigen Tag]*. JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1994, 195. p.

¹⁴ 144. Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die richterliche Gewalt. RGBl. Jahrgang 1867. 399. p.

¹⁵ DEÁK 2009, 75. p.

¹⁶ KISTELEKI KÁROLY: *Erdély és Magyarország első egyesülése: az 1848-as uniós törvény [Die erste Vereinigung von Siebenbürgen und Ungarn: das Unionsgesetz im Jahr 1848]*. In: VERESS EMÓD (Hrsg.): *Erdély jogtörténete*. Forum Iuris, Kolozsvár, 2018. 284. p.

Ungarischen Ausgleiches.¹⁷ Daneben musste die ungarische Regierung den Status der Militärgrenze ordnen musste, deshalb hatte dieser Landesteil, der zwischen kroatischen und ungarischen Staatsgebiete liegt, der Wiener Zentralregierung vor dem Ausgleich angehört. Die Militärgrenze wurde zwischen 1867 und 1873 demilitarisierte Zone,¹⁸ dann dieses Gebiet wurde von Kroatien im Jahr 1882 angegliedert.¹⁹ Die Bezirke auf der kroatischen Gebiete bildete kein Thema dieses Aufsatzes wegen der autonomen Verwaltung.

II. Die Verwaltungsorganisationen von Cisleithanien und Transleithanien nach dem Ausgleich

Das 44. Gesetz vom 19. Mai 1868 verfügte über die Umgestaltung der Verwaltung auf dem Gebiet von Cisleithanien.²⁰ Diese Rechtsquelle legte den Akzent auf die Statthaltereien und die Bezirkshauptmannschaften, also schaltete die Kreisebene aus der Organisationsstruktur aus.²¹ Die Wirkungskreise der Kreisämter wurde teils zur Statthalterei, teils zur Bezirkshauptmannschaft verwiesen, wodurch eine zweistufige Verwaltungsorganisation statt des früheren dreistufigen Systems ausgestaltet wurde. Der 1. § dieses Gesetzes trennte wieder die Verwaltung und die Rechtsprechung auf allen Ebenen der Staatsorganisation, deshalb konnte sich die zwei Gewalten auf der bezirklichen Ebene wieder absondern.²² Die Gesetzgebung machte die Länder zur Grundeinheit der Verwaltungsorganisation, an deren Spitze sie die Landeschefs einheitlich stellte.

Die Benennung des Landeschefs befasste den Statthalter und den Landespräsident. Der Statthalter war der Einmannleiter der größeren Ländern, und der Landespräsident stand an der Spitze der kleineren Länder. Die politische Landesbehörde half die Arbeit der Landeschefs, deren Benennungen die Namen der Landeschefs auch folgten, so die politische Landesbehörde die Statthalterei oder die Landesregierung war. Insgesamt 14 Länder nannte das Gesetz, aus denen neun als Statthalterei, fünf als Landesregierung funktionierten.²³

¹⁷ CEPULO, DALIBOR: *Building of the modern legal system in Croatia 1848–1918 in the centre-periphery perspective*. In: Giaro, Thomas (Hrsg.): *Modernisierung durch Transfer im 19. und frühen 20. Jahrhundert*. Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 2006. 64–69. pp.; CSORBA LÁSZLÓ: *A dualizmus rendszerének kiépülése és a konszolidált időszak (1867–1890) [Die Ausbildung von dem System des Dualismus und die konsolidierte Epoche (1867–1890)]*. In: GERGELY ANDRÁS (Hrsg.): *19. századi magyar történelem, 1790–1918*. Korona Kiadó, Budapest, 1998. 378. p.

¹⁸ HEKA LÁSZLÓ: *A magyar – horvát államközösség alkotmány- és jogtörténete [Die Verfassungs- und Rechtsgeschichte der ungarisch-kroatischen Staatengemeinschaft]*. Bába Kiadó, Szeged, 2004. 88. p.

¹⁹ EREKY ISTVÁN: *A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek [Die ungarische ortsbehördliche Selbstverwaltung. Komitate und Gemeinden]*. Band I., Grill Kiadó, Budapest, 1910. 51. p.

²⁰ 44. Gesetz vom 19. Mai 1868, über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden. RGBL. Jahrgang 1868. 76–81. pp.

²¹ BRAUNEDER 1976, 174. p.

²² BRAUNEDER, WILHELM: *Geschichte der Struktur der allgemeinen Verwaltung in Österreich*. In: BUNDESKANZLERAMT (Hrsg.): *Die öffentliche Verwaltung in Österreich*. Österreichische Staatsdruckerei, Wien, 1992. 52. p.

²³ LEHNER, OSKAR: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte*. Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz, 1992. 220–221. pp.; HELBLING, ERNST: *Die Landesverwaltung in Cisleithanien*. In: WANDRUSZKA, ADAM – URBANITSCH, PE-

Die Umbildung der ungarischen Verwaltungsorganisation dauerte längere Zeit, als in Cislethanien. Die ungarische Regierung wusste nämlich, dass die öffentliche Meinung über die Modernisierung der Komitatsstruktur sehr geteilt war, deshalb zählte die Regierung auf eine lange Debatte im Reichstag in dieser Frage.²⁴ Deswegen verabschiedete der Reichstag den Gesetzartikel IV von 1869 vor die Absetzung dieses Themas von der Tagesordnung, der die Trennung der Rechtsprechung und der Verwaltung aussagte.²⁵ Die Regierung möchte mit diesem Gesetz offenbar machen, dass sie nur Verwaltungsorgane aus den Komitaten mit der Abtrennung der Wirkungskreise von Judikatur zustande bringen wollte.²⁶ Nach der erwarteten Reichstagsdebatte von großer Wirkung bildete der Gesetzartikel XLII von 1870 die Gründe der rechtsstaatlichen Verwaltung aus.²⁷ Die Munizipien wurden aus den königlichen freien Städten und den Komitaten mit der Berücksichtigung der historischen Traditionen organisiert, die die mittelstufige Verwaltungsaufgaben erfüllten. Die untere mittelstufige Verwaltungsebene verwirklichte sich durch die Aufteilung der Gebiete der Komitate. Diese Verwaltungseinheiten waren die Bezirke in Ungarn, die die Stuhlrichter leitete. Folglich baute keine selbständige Staatsverwaltungsorgane nach dem Ausgleich in Ungarn aus, weil die Leere in der Staatskasse herrschte. Das frühere Komitatsstruktur organisierte auf solche Weise um, dass die Komitate anwendbar wurden, Selbstverwaltungsrechte zu üben und die Anweisungen der Zentralregierung vollzuziehen.²⁸ Die Legislative stellte die Obergespanen, die von dem König aufgrund des Vorschlages des Innenministers ernannt wurden, an die Spitzen der Munizipien zwecks der Geltendmachung der Interessen der Regierung.²⁹ Der Obergespan vertrat die Exekutivgewalt auf der Mittelstufe und kontrollierte die Amtstätigkeit der Munizipien. Die gewählten

TER (Hrsg.): Die Habsburgermonarchie 1848 – 1918. Verwaltung und Rechtswesen. Band II., Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien, 1975. 214–218. pp.

²⁴ BALOGH JUDIT: *Mozaikok a Berettyóújfalui Királyi Járásbírószág történetéből (1872–1949) [Mosaike aus der Geschichte des Königlichen Bezirksgericht von Berettyóújfalú (1872–1949)]*. In: MEGYERI-PÁLFFI ZOLTÁN (Hrsg.): *A jogszolgáltatás története Berettyóújfaluban*. Debreceni Törvényszék, Debrecen, 2017. 46. p.; VARGA NORBERT: A törvényhatósági bizottság alakuló ülése Debrecenben és Szegeden [Die konstituierende Sitzung des Munizipalausschusses in Debrecen und Szeged]. In: BALOGH ELEMÉR – HOMOKI-NAGY MÁRIA (Hrsg.): *Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. SZTE ÁJTK, Szeged, 2013. 715. p.

²⁵ VARGA NORBERT: *A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában [Die Schritte zur Ausbildung der rechtsstaatlichen Verwaltung in der Epoche des Dualismus]*. In: RADICS KÁLMÁN (Hrsg.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve*. Band XXXI. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, Debrecen, 2009. 232. p.

²⁶ MÁTHÉ GÁBOR: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867–1875 [Entstehung der ungarischen bürgerlichen Gerichtsbarkeit, 1867–1875]*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982. 35–40. pp.

²⁷ HENCZ AURÉL: *Területrendezési törekvések Magyarországon: az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából [Die Raumordnungsbestrebungen in Ungarn: Aus dem Aspekt von der staatsverwaltungsrechtlichen Regulierung]*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1973. 103. p.

²⁸ MEZEY BARNA: *Államosság és autonómia. Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében [Verstaatlichung und Autonomie. Zentralisation und Selbstverwaltung in der zweiten Hälfte der XIX. Jahrhundert]*. In: GERGELY JENŐ (Hrsg.): *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*. ELTE BTK Új- és Jelenkori Magyar Történeti Tanszék, Budapest, 2004. 22–23. pp.

²⁹ CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig [Die Entwicklung der ungarischen Verwaltung vom XVIII. Jahrhundert bis zur Errichtung des Rátesystems]*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 124. p.

Beamten mit der Führung des Vizegespanns versahen die Verwaltungsaufgaben in den Munizipien.³⁰

Dagegen verdoppelte die mittelstufige Verwaltung in Cisleithanien, sich teilte die Positionen des Berechtigten der Selbstverwaltung und des Vermittlers von der Staatsverwaltung.³¹ Der Landeschef war verantwortlich für die Vermittlung der Staatsverwaltung auf der Mittelstufe der Verwaltung in dem Land. Er versah die nächsten Aufgaben: er vertritt den Landesfürst auf den festlichen Gelegenheiten, er vertritt die Regierung gegen die Landesversammlung, und er führte die Verwaltung des ganzen Landes. Der Landeschef war verantwortlich für die Amtstätigkeit der politischen Landesbehörde, und er führte die politische Landesbehörde als Einmann. Die politische Landesbehörde bestanden aus den Landesräten, die, wie die Landescheffe, von dem Monarch ernannt wurden. Sie halfen dem Landeschef zur Versorgung der Aufgaben. Die Bezirkshauptmannschaften waren auch der politischen Landesbehörde untergeordnet.

Die Landesversammlung übte die Rechte der Selbstverwaltung. Das Oktoberdiplom legte den befestigten Wirkungskreis der Landesversammlung fest, gemäß dessen die Länder die Geschäfte, die zur Wirkungskreise des Reichsrates nicht gehören, versahen. Die Länder konnten überdies die Vermögen und die ihnen einfließenden Steuern verfügen, die sie für öffentlichen Bau und allgemeines Bedürfnis aufwenden konnten, so sie kulturelle, sanitäre, künstlerische, wissenschaftliche, soziale Einrichtungen oder die Ausbildungsstätte errichten konnten.³² Daneben gehörten das Oberaufsichtsrecht der Gemeinden und der Bezirke mit der Selbstverwaltungen zu den Ländern.

III. Der Vergleich der Charakteristiken von den zwei Bezirksstrukturen

Ich möchte die österreichische und die ungarische Bezirksstruktur nach der Vorstellung der zwei Verwaltungsorganisationen vergleichen. Das Munizipalgesetz vertraute den Komitaten die detaillierte Ausarbeitung der Verwaltungsorganisationen wegen des Respekts der Selbstverwaltungstraditionen in Ungarn an. Die Generalversammlung hatte eine Deputation mit dem Vorsitz des Obergespanns zu wählen, die die Entwürfe über die künftige Verwaltungsorganisation ausfertigen konnte. Dann sollte die Generalversammlung die Entwürfe bestätigen, von der diesen Beschluss dem königlichen ungarischen Minister des Innern vorzulegen war, um ihn zu genehmigen. Die Gliederung des Komitats in Bezirke und den Aufbau des Stuhlrichteramtes musste das Komitat mit dieser Weise festlegen. Das einzige Erfordernis war mit Beziehung auf die Bezirkseinteilung gemäß des Gesetzes, dass die Verwaltungsbezirke mit Berücksichtigung der Staatswahlbezirke ausgestaltet wurde. Die Staatswahlbezirke (országos választókerület) wurde gemäß des Gesetzartikels V von 1848

³⁰ MÁTHÉ GÁBOR: *Das institutionelle System des ungarischen Rechtsstaates und die Doppelmonarchie*. In: MÁTHÉ GÁBOR (Hrsg.): *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*. Dialóg Campus, Budapest, 2017. 432. p.

³¹ REITER-ZATLOUKAL, ILSE: *Die Österreichisch-Ungarische Monarchie 1867–1918*. In: ARBEITSGEMEINSCHAFT ÖSTERREICHISCHE RECHTSGESCHICHTE: *Rechts- und Verfassungsgeschichte*. facultas.wuv, Wien, 2014. 216–217. pp.

³² ULBRICH, JOSEF: *Grundzüge des österreichischen Verwaltungsrechtes mit Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes*. Tempstý–Freytag, Prag–Lepizig, 1884. 51. p.

über das Staatswahlrecht aufgestellt.³³ Die Gesetzgebung wollte eine Richtungsangabe mit dieser Methode für die Komitate geben, weil sich die Legislative in diesem Zeitpunkt nur auf diese Territorialeinteilung gemäß der Aprilgesetze stützen. Laut der Forschungen von József Ruzsoly formte das Reichstag die Ausdehnungen der Staatswahlbezirke aus, dass sie die 30000 Bevölkerungszahl fassten.³⁴

Die geprüften Archivquellen bewiesen,³⁵ dass der bedeutende Teil der Komitate gemäß der rechtlichen Verfügung nicht vorging.³⁶ Diese Munizipien ließen außer Acht die Berücksichtigung der Staatswahlbezirke, weil sie die Organisation, deren Zweck die Abwicklung der Wahl war, für unzumutbar hielten, diese Verwaltungsaufgaben zu versehen. Dieser Teil der Komitate darstellten, dass die Staatswahlbezirke nur einmal in jeden drei Jahren gelegentlich des Wahles nötig waren. Aber die Verwaltung verlangte regelmäßige, tägliche Verbindungen zwischen den Bewohnern und den Bezirksbeamten. Die Komitate achtete bezeichnenderweise auf seine Naturverhältnisse und die Kompetenzkreise der Bezirksgerichte.³⁷ Dadurch wurde uneinheitliche Bezirksorganisationen zustandegebracht. Aus der geprüften Einheiten war die Größte Bezirk Békés mit 52159 Einwohner,³⁸ dagegen war die kleinste Einheit Bezirk Peselnek mit 5450 Einwohner.³⁹

Dagegen regulierte der Innenminister die Ausdehnungen der Bezirke durch eine Verordnung auf dem Gebiet von Cisleithanien. Das Innenministerium organisierte die unterste mittelstufige Verwaltungseinheiten aus dem Jahr 1853 gemäß der neuen Bedürfnisse der Raumordnung um. Dagegen konnten wir nicht befunden, dass die Größen der Bezirke einheitlicher würde, wie das ungarische Verwaltungssystem.⁴⁰ Bezirk Cilli

³³ GA XLII von 1870, 91. § a) über die Gliederung des Munizipiums die Bezirke des Stuhlrichters gestützt auf die Staatswahlbezirke;

³⁴ RUSZOLY JÓZSEF: *Az országgyűlési népképviselőt bevezetése Magyarországon (Az 1848: V. tc. létrejötte) [Die Einführung der Volksvertretung vom Reichstag in Ungarn (Das Zustandekommen des Gesetzartikels V von 1848)]*. In: FAZEKAS CSABA (Hrsg.): *Társadalomtörténeti tanulmányok. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1996. 291–293. pp.*

³⁵ Die geprüften Entwürfe: Ungarisches Nationalarchiv, Ministerium des Innern (Im Weiteren: MNL BM) K150 C/ Bündel 117. 17731/1871.; 17731Sz/1871.; 32702/1871.-Komitat Arad; 20171/1871.-Aranyosszék; 21799/1871.; 28287/1871.-Komitat Bars; 21161/1871.; 31913/1871.-Komitat Békés; 17803/1871.-Komitat Csanád; 21068/1871.; 27282/1871.-Komitat Csongrád; 21272/1871.; 21265/1871.-Komitat Doboka; 17808/1871.; 27079/1871.-Komitat Fejér; 22026/1871.; 34430/1871.-Komitat Felső-Fehér; 21800/1871.; 29328/1871.-Fogaras Bezirk; 21798/1871.; 31267/1871.-Komitat Zala; Bündel 118. 23346/1871.; 31726/1871.-Komitat Alsó-Fehér; 22592/1871.; 27001/1871.-Komitat Bereg; 23816/1871.; 32051/1871.-Komitat Gömör und Kis-Hont; 28726/1871.; 31986/1871.; 33141/1871.-Komitat Hont; 23336/1871.- Hajdú Bezirk; 22499/1871.-Kövár Bezirk; 22336/1871.; 30172/1871.-Komitat Veszprém.

³⁶ MNL BM K150 117. 17731/1871.; 17731Sz/1871.; 32702/1871.-Komitat Arad; 20171/1871.-Aranyosszék; 21068/1871.-Komitat Csongrád; 21272/1871.-Komitat Doboka; 22026/1871.-Komitat Felső-Fehér; 21800/1871.- Fogaras Bezirk; 21798/1871.-Komitat Zala; 118. 22592/1871.-Komitat Bereg; 23816/1871.-Komitat Gömör und Kis-Hont.

³⁷ PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A járások polgári kialakítását befolyásoló tényezők az 1870: XLII. tc. végrehajtása során [Die einwirkenden Faktoren der rechtsstaatliche Umbildung von der Bezirke im Lauf der Vollziehung von dem Gesetzartikel XLII von 1870]*. In: P. SZABÓ BÉLA – ZACCARIA MÁRTON LEÓ – ÁRVA ZSUZSANNA (Hrsg.): *Profectus in litteris IX. Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2018. 239–240. pp.*

³⁸ MNL BM K150 117. 21161/1871.

³⁹ MNL BM K150 117. 22026/1871.

⁴⁰ 101. Verordnung des Ministers des Innern vom 10. Juli 1868, die Durchführung des Gesetzes vom 19. Mai 1868 (Reichs-Gesetz-Blatt Nr. 44) in Böhmen, Dalmatien, Österreich unter und ob der Enns, Steiermark, Kärnten, Bukowina, Mähren, Schlesien, Tirol und Vorarlberg, Istrien, Görz und Gradiska betreffend. RGBl.

(Herzogthum Steiermark) hatte 116114 Einwohner, aber Bezirk Lilienfeld (Erzherzogthum Oesterreich unter der Enns) hatte zusammen 21538 Einwohner. Die Arbeit von Karl Gutkas legte die durchschnittliche Ausdehnungen der Bezirkshauptmannschaften in Cisleithanien fest:⁴¹ 1000 km², drei Bezirksgerichte, 90 Gemeinde, aber die Bezirke wesentliche Divergenzen von diesem durchschnittlichen Bezirk zeigten.⁴² Wir können es damit erklären, dass die Gebiete der Länder sehr divergent waren, aber die Verwaltungseinheiten Veränderlichkeiten auch innerhalb der einzelnen Länder zeigten.

Daneben lohnt es sich, das Verhältnis von den Bezirksgerichte und Verwaltungsbezirke in den zwei Hälften der Österreichisch-Ungarischen Monarchie zu prüfen. Die zwei Raumteilungen wurden ganz unabhängig in dem Königreich Ungarn ausgebildet. Die Munizipien bemessen die Gebiete der Verwaltungsbezirke, aber das Justizministerium sorgten für die Raumaufteilung der Bezirksgerichte. Die lokale, partikuläre Interesse kamen zur Geltung in der Verwaltung, aber die lokale Ordnung der Rechtsprechung baute gemäß der einheitlichen, zentralen Anschauung aus. Dagegen bestrebten sich mehrere Komitate nach der Vergleichung der Administrationsorganisation mit den Kompetenzkreise der Bezirksgerichte.⁴³ Das Justizministerium achtete nicht die Komitatsgrenzen während der Ausbildung der Bezirksgerichte, deshalb konnte das Ministerium ein einheitlicheres Organisationssystem bestimmen, das bei der Verwaltungsbezirke nicht möglich war. Wir können bemerken, dass die Ausdehnungen der Bezirksgerichte typisch größer in Ungarn, als die Verwaltungsbezirke.

Dagegen passte die Regierung den Bezirksgerichte die Verwaltungsbezirke in Cisleithanien an, weil beide Ausbildungen in dem Hand der Verwaltung waren.⁴⁴ Die Bezirkshauptmannschaften wurden aus der früheren Bezirksämter in Neoabsolutismus ausgeformt, aus den zwei oder drei entsprechend die lokale Ansprüche vereinigt wurde.⁴⁵ Die Sitze der Bezirksgerichte blieben die Zentralen der früheren Bezirksämter.⁴⁶ Die Kompetenzkreise der Bezirksgerichte waren kleiner, als die Gebiete der Verwaltungsbezirke, in der cisleithanischen Reichshälfte. Diese Charakteristik war gegensätzlich, wie in Ungarn.

Jahrgang 1868. 287–305. pp.; 102. Verordnung des Ministers des Innern vom 10. Juli 1868, die Durchführung des Gesetzes vom 19. Mai 1868 (Reichs-Gesetz-Blatt Nr. 44) über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden in Galizien, Salzburg und Krain betreffend. RGBL. Jahrgang 1868. 306. p.

⁴¹ GUTKAS, KARL: Geschichte der regionalen Verwaltung in Österreich, in: GUTKAS, KARL – DEMMELBAUER, JOSEF (Hrsg.): Die Bezirkshauptmannschaft gestern und heute. Amt der NÖ Landesregierung, Landesamtsdirektion, Wien, 1994. 19. p.

⁴² Der Author bezeichnete nicht die Quelle dieser Information, deshalb ist es nicht eindeutig, dass das Innenministerium diese Angaben benutzte, oder der Author zählte mit der Ausmittlung der Angaben von Cisleithanien und der Zähl der Bezirke aus. Das Fehlen der Quellen hinweist auf das, dass es die zweite Lösung ist.

⁴³ MNL. BM. K150. 117. 21161/1871.-Komitat Békés; 118. 23816/1871.-Komitat Gömör und Kis-Hont; 26616/1871.-Komitat Pozsony; 22592/1871.-Komitat Bereg; 22336/1871.-Komitat Veszprém.

⁴⁴ CONDITT, GEORG: *Die Entwicklung der territorialen Gliederung des Landes Niederösterreich*. Raumordnung aktuell 1982/4. 5. p.

⁴⁵ REITER-ZATLOUKAL 2014, 217. p.

⁴⁶ STUNDNER, FRANZ: *Zwanzig Jahre Verwaltungsaufbau – Die Entstehung der Bezirkshauptmannschaften (1848–1868)*. In: JOHANNES, GRÜNDLER (Hrsg.): 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich. Selbstverlag der österreichischen Bundesländer, Wien, 1970. 26–27. pp.

Der Gesetzartikel XLII von 1870 fixierte nicht die Sitze der Bezirke in Ungarn. Das Gesetz regulierte nur, dass die Bezirksbeamten verpflichtet waren, in dem Gebiet des Bezirkes zu wohnen.⁴⁷ Deshalb fixierte die Mehrheit der Komitate nicht die Sitze der Bezirke während der Vollziehung des Gesetzes. Ausnahmen dieser Feststellung waren Fogaras Bezirk, Komitate Csongrád und Békés, die Zentralen der Bezirke regulierten.⁴⁸ Dagegen bestimmten die Verordnungen die Sitze der Bezirkshauptmannschaften in Cisleithanien, die mit den Nennungen der Territorialeinheiten zustimmten.⁴⁹

Die zwei Verwaltungsorganisationen zeigten wesentliche Ähnlichkeit in der Behandlung der Großstädte innerhalb des Bezirkes. Die municipalrechtliche Städte bildete selbständiges Munizpium in Ungarn, deshalb waren sie die Teile der Komitate nicht. Die Stadtgemeinden (*rendezett tanácsú város*), die regelmäßig kleinere Einwohnerschaften hatten, waren unter der Oberhoheit der Komitate. Diese Gemeinden funktionierten ein selbstständiges Bezirk, deshalb sie die Ausfertigung der Bezirksaufteilung auch nicht geachtet wurden. Die Städte mit eigenem Statut konnten die Bezirksaufgaben in Cisleithanien erfüllen, deshalb diese Statutarstädte aus den Bezirkshauptmannschaften ähnlich, wie in Ungarn, ausgenommen waren.⁵⁰

Eine interessante Frage in Verbindung der Bestimmung des Bezirksgebietes war, welche Organe Recht für die Veränderung der Bezirkskompetenzkreise hatte. Das Innenministerium konnte die Bezirksgebiete in Cisleithanien ändern.⁵¹ Die Munizipalausschuß hatten Wirkungskreis in Ungarn, in diesem Geschäft zu entscheiden, aber es war notwendig, dass das Innenministerium diese Entscheidung genehmigen musste.⁵²

Nach dem Ausgleich verwirklichten die Trennung der Verwaltung und der Rechtsprechung in den beiden Staaten. Károly Csemegi, der Verfasser des Gesetzartikels IV von 1869, wies hin, dass der problematischste Teil der Trennung von der zwei Gewalten die Festsetzung der Schranke zwischen den Geschäfte der Rechtsprechung und den Verwaltungsgeschäfte war. Er setzte auf, dass weder das geschriebene Gesetz noch heimatische Rechtswissenschaft mit dieser Frage beschäftigten,⁵³ deshalb sollte die Praxis diese Regelung ausbilden.⁵⁴ Diese Probleme tauchte nicht in Cisleithanien auf, weil die Wirkungskreise der Bezirkshauptmannschaften nach dem Ausgleich bestimmten, dass diese Organe die taxative aufgezählte Verwaltungswirkungskreise aus der Verordnung im

⁴⁷ EREKY 1910, 99. p.

⁴⁸ MNL BM K150 117. 21068/1871.; 21161/1871.; 21800/1871.

⁴⁹ 101. Verordnung des Ministers des Innern vom 10. Juli 1868, die Durchführung des Gesetzes vom 19. Mai 1868 (Reichs-Gesetz-Blatt Nr. 44) in Böhmen, Dalmatien, Österreich unter und ob der Enns, Steiermark, Kärnten, Bukowina, Mähren, Schlesien, Tirol und Vorarlberg, Istrien, Görz und Gradiska betreffend. RGBL. Jahrgang 1868. 287–305. pp.

⁵⁰ EÖTTEVÉNYI NAGY OLIVÉR: *Osztrák közigazgató [Österreichisches öffentliches Recht]*. Hornyánszky Viktor kiadása, Budapest, 1913. 187. p.

⁵¹ 179. Verordnung des Ministers des Innern vom 12. December 1869, betreffend mehrere Aenderungen in der territorialen Abgränzung der Bezirkshauptmannschaften in dem Herzogthume Bukowina. RGBL. Jahrgang 1869. 625. p.

⁵² MNL BM K150 117. 23548/1871.; 33744/1871.-Komitat Doboka

⁵³ CSEMEGI KÁROLY: *Bírósági szervezet III [Die Organisation der Gerichtsbarkeit III.]*. Jogtudományi Szemle 1869/7. 288–291. pp.

⁵⁴ CSEMEGI KÁROLY: *Bírósági szervezet II [Die Organisation der Gerichtsbarkeit II.]*. Jogtudományi Szemle 1869/3. 100. p.

Jahr 1853 übernahmen.⁵⁵ Die Regierung entzog die in dieser Rechtsnorm auch aufgezählte Wirkungskreise in Verbindung der Rechtsprechung und der Steuerverwaltung von diesen Organen. Die österreichische Regulierung ordnete also die Frage entsprechend, aber die pünktliche Festlegung von den Wirkungskreisen der Stuhlrichter in der Rechtsnorm unterblieb in Ungarn. Die Komitate konnten über die Regulierung der Verwaltungsaufgaben von den Beamten während der Vollziehung des Munizipalgesetzes entscheiden.

IV. Zusammenfassung

Aufgrund der Vergleichung der ungarischen und österreichischen Bezirksorganisationen konnten wir eindeutig konstatieren, dass die Verwaltungsorganisation von Cisleithanien auf die Zentralregierung zurückführbare Zentralismus baute, dagegen trugen die ungarischen Stuhlrichterämter die Zeichen der Selbstverwaltung gemäß der historischen Traditionen. Die ungarische Regierung wurde also umsonst in dieser Epoche oft angeschuldigt, dass die Regierung nach dem Zentralismus bestrebe, wenn wir die ungarische Verwaltung mit der österreichischen Reichshälfte vergleichen, konnten wir festlegen, dass die lokale Selbstverwaltung besser zur Geltung in Ungarn machen konnte. Deswegen passte die österreichische Regierung einem wichtigsten Grundsatz in der Epoche, der Einheitlichkeit der Verwaltungsorganisation effektiver. Diese Methode in Cisleithanien war produktiver bei der Fixierung der Sitze, und der Übereinstimmung der Verwaltungsbezirke mit den anderen Einheiten der Staatsorganisation. Aber die Verwaltungen der zwei Staaten zeigten keine Differenz in der Bestimmung der gleichgroßen Verwaltungseinheiten, weil die Bezirksstruktur der beiden Staaten divergente Größe war. Der Grund konnte dieser Charakteristik sein, dass die natürliche und geographische Faktoren bei der Raumaufteilung sehr wichtig war, deshalb war nicht so wichtig, welches Organ Recht für diese Aufgabe hatte.

⁵⁵ 44. Gesetz vom 19. Mai 1868, über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden. RGBl. Jahrgang 1868. 78. p.

PÉTERVÁRI MÁTÉ

A JÁRÁSI FŐNÖKSÉG ÉS A SZOLGABÍRÓI HIVATAL –
AZ OSZTRÁK-MAGYAR MONARCHIA JÁRÁSI IGAZGATÁSÁNAK
ÖSSZEHASONLÍTÓ VIZSGÁLATA

(Összefoglalás)

Ferenc József a birodalom egységesítésére vonatkozó tervét a közigazgatásra vonatkozóan a neoabszolutizmus korszakában az 1853 januárjában megjelent rendeleteivel valósította meg, ezáltal azonos adminisztratív szervezet jött létre az Osztrák Császárság területén, amely magában foglalta a magyar és horvát tartományokat is. Az uralkodói pátensek egységesen a „vegyes” járási hivatalokban összpontosították az igazságszolgáltatási, közigazgatási és adóbehajtási feladatokat az alsó középszinten. Az októberi diploma kiadásáig maradt ilyen módon egységes a birodalmi közigazgatás, mivel azt követően jórészt helyreállították a rendi kori államszervezetet Magyarországon és Horvátországban.

A kiegyezést követően az Osztrák-Magyar Monarchia mindkét birodalomfelében a polgári korszak elvárásainak megfelelő reformok történtek, ám a neoabszolutizmus egységesítő törekvései ellenére lényegesen eltérő területi közigazgatás szerveződött. Ennek következtében tanulmányomban az osztrák közigazgatási szervezetet a magyar megoldásokkal hasonlítottam össze a fő hangsúlyt a járási szintre fektetve. Az 1868. május 19-én kiadott 44. számú törvény hozta létre Cislajtániában a járási főnökségeket (Bezirkshauptmannschaft), amelyeket az 1870:XLII. tc. nyomán Magyarországon kialakított járási szervezettel vettem össze. Mindkét közigazgatási szervezet esetében a jogalkotó ekkor valósította meg először következetesen a közigazgatást és igazságszolgáltatást egymástól elválasztó alapelvet.

Az összehasonlításból egyértelműen kitűnik, hogy Cislajtánia közigazgatási szervezete a központra visszavezethető centralizmusra épült, míg a magyar szolgabírói hivatalok a történeti hagyományoknak megfelelően az önkormányzatiság jegyeit viselték magukon. A korszak egyik legfontosabb alapelvének a közigazgatási szervezet egységesítésének hatékonyabban tudott ennek köszönhetően a bécsi kormányzat megfelelni. A székhelyek meghatározása, a közigazgatási járások más államszervezeti egységekkel való összhangjának biztosítása esetében produktívabb volt a Cislajtánia esetében követett módszer. Az azonos méretű közigazgatási egységek kialakításában viszont nem mutatott különbséget a két állam közigazgatása, mivel mindkét állam járási szervezete eltérő méretű közigazgatási egységekből épült fel. Ennek oka az lehetett, hogy a területi beosztás meghatározásakor a természeti, földrajzi tényezők a meghatározók, így kevésbé jelentős, hogy milyen szerv jogosult e feladatra.

RÉVÉSZ BÉLA*

Az igazságszolgáltatás átalakításának vitái a rendszerváltás időszakában**

I. Módszertani kérdések

A rendszerváltás folyamatának politológiai, politikatörténeti elemzése körüli vitáktól függetlenül annyi bizonyosnak látszik, hogy 1989-90-ben Magyarországon (és részben a közép-kelet-európai régió más országaiban is) valóban lezajlott egy intézményes politikai átalakulás, amely révén az egypártrendszer pluralistává változott, és amely ennél fogva nevezhető a rendszer minőségi megváltozásának – rendszerváltásnak is. Az így értelmezett átalakulási folyamatba mindenképpen beletartozik a korábbi politikai struktúrával való szakítás és az új rendszer intézményi rendjének megalapozása, de nem feltétlenül tartozik bele a gazdasági átmenet hosszan elhúzódó folyamata, még kevésbé a társadalom szociokulturális állapotának a megváltozása. Ezért is jellemző erre a helyzetre a megállapítás, miszerint „nálunk előbb volt demokrácia, mint kapitalizmus”. A rendszerváltás a politikai átmenet szempontjából akkor volt befejezettnek tekinthető, amikor a születőben lévő új politikai és közjogi struktúra már eleget tett a demokratikus jogállam minimális követelményeinek. Bár ennek tartalmát és elért eredményeit is eltérő módon taglalja az irodalom, de a jogállamisághoz vezető politikai folyamat célkitűzései elég egyértelműek voltak: a hatalomért több párt verseng, vetélkedésük nyílt szabályokon, rögzítette eljárásokon alapul; a főhatalom gyakorlásának kérdése a demokratikus választásokon dől el; érvényesül a hatalmi ágak megosztásának elve; minden érdek szabadon szerveződhet, törvényes eszközökkel befolyást gyakorolhatnak a kormányzati és parlamenti döntésekre; az állampolgári szabadságjogokat hatékony jogvédelem biztosítja; a nyilvánosság fórumai függetlenek az államhatalom beavatkozásaitól.¹

* egyetemi docens, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar

** A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés című kiemelt projekt Ludovika Kiemelt Kutatóműhely Programjának Államelméleti alapkutatás 2016-2018 (2016/86 NKE-AKFI) elnevezésű alprogramjának keretében a Nemzeti Közszolgálati Egyetem megbízásából készült.

¹ A kommunista rezsim bukását követő tudományos kutatások közül a tranzitológia adta meg a legerőteljesebb kezdeti lökést a politológusok számára a kelet-európai és a szovjet kommunista hatalmi rendszerek megszűnésének vizsgálatát keretező alapvető, illetve módszertani jellegű kérdések összetett hálózatainak szemléletéhez. A nyugati tranzitológia legfontosabb eredményeinek összefoglalására lásd TÖKÉS RUDOLF: *Tranzitológia – utak és buktatók*. In: uő.: *Újragondolt történelem, Válogatott tanulmányok 1967-2017*. Kosuth. Budapest, 2018. 266–276. pp.

A rendszerváltás politikai szereplői érthető okokból csak kevésbé foglalkoztak axiológiai megközelítésben a politikai értékek meg- és újrafogalmazásával. Mégis tevékenységük minden mozzanatában kifejezésre jutott, hogy a legkülönbözőbb új pártok, szervezetek, kezdeményezések saját maguk, önállóan kívánják meghatározni és képviselni azokat a követeléseket, célokat, elveket, programokat, amelyekben – az akár értéként és definiálható – kollektív preferenciáik megjelennek.²

Ezen értékek „értékét”, azaz fontosságát éppen az a funkciójuk jelölte ki, hogy vajon mennyire képesek értékorientációs feladataikat betölteni. Ez befelé a politika szubjektumainak az önmeghatározását, kifelé – a közvélemény és a politikai akaratképzés más szereplői irányába – e célkitűzések prezentálását jelentette. Ha azokat a forrásokat, objektivációs formákat keressük, amelyek alapján ezek a kollektív, bár ugyanakkor partikuláris preferenciák megismerhetők és elemezhetők, elsősorban azokhoz a dokumentumokhoz célszerű fordulni, amelyeket szerzőik kifejezetten azzal a szándékkal alkottak meg, hogy hivatalos, nyelvi-konstrukciós formába fejezzék ki a politikai elképzeléseiket, céljaikat, szándékaikat, azaz hogy bemutassák politikai áru-kínálatukat a politikai piacon.

Nyilvánosságuk, publicitásuk folytán ilyennek kell tekinteni mindenek előtt azokat a nyilatkozatokat, állásfoglalásokat, amelyek bár egy-egy aktuális kérdés kapcsán, de – közvetve vagy akár közvetlenül is – elvi súllyal képviselnek valamely eszmerendszerhez kapcsolódó prioritásokat. Ezek elsőként rendszerezett, koherens és teljességre törekvő kifejeződései azok a dokumentumok, amelyek 1990 elején a pártok választási programjaiként jelentek meg.³ Mivel a rendszerváltás egész folyamata nem ritkán a politikai rendszer pluralizálódásának menetére egyszerűsödik le, ezért gyakran a politikai értékrendszer újra felfedezett vagy újonnan létrehozott elemeinek katalógusát ezeknek a pártprogramoknak a szövegeiből tekintik levezethetőnek. Ennek alapján terjedt el 1990 első felében az a rendszerezés, amely a vallott politikai értékek nyomán a pártokat három nagy csoportba sorolja. Eszerint az első csoport a nemzeti-keresztény-konzervatív fogalmakkal jellemezhető. Ide elsősorban a KDNP-t és az FKGP-t sorolták, valamint nemzeti orientációja és konzervatív értékei alapján (pl. családvédelem, a nemzettudat ápolása) tulajdonképpen az MDF-t is. Ezek a pártok beszéltek leginkább a népi-nemzeti hagyományokról, a magyarság felemelkedéséről, a határon túli magyar kisebbség problémáiról és az „emberi méltóság” megőrzéséről. A KDNP-nél nyomatékosabban kerültek előtérbe a kereszténység motívumai, míg a Kisgazdapárt esetében ekkor még egyenrangúan keveredtek a konzervatív és a liberális (pl. szabad vállalkozás, a magántulajdon elsődlegességét hirdető) jelszavak. A második csoportba a demokrata-szociálliberális elveket valló SZDSZ és Fidesz került, de sajátos módon közel állt ehhez a baloldali és a

² A politikai értéknek, mint a politikai rendszer belső, szubjektív dimenziójának szerepére CSEPELI GYÖRGY – KÉRI LÁSZLÓ – STUMPF ISTVÁN (szerk.): *Állam és polgár. Politikai szocializációs tanulmányok* 1. MTA PTL. Budapest, 1992. 13–32. pp.; BALÁZS ZOLTÁN: *Politikai értékelmélet*. L'Harmattan. Budapest, 2007. 291 p.

³ (sz. n.): *Az 1990-es választási pártprogramokról lásd: Kik válasszák, mire szavazzak? Választási tájékoztató: Az 1990. évi magyarországi választási sajtó-kampányban résztvevő pártok rövidített programjainak gyűjteménye: A pártok cím- és telefonregiszterével*. Pack – Art Kft. Budapest, 1990.; FARKASFALVI JÓZSEF (szerk.): *Politikai bedekker 1990*. Credit Kft. Budapest, 1990.; FARKASFALVI JÓZSEF (szerk.): *Politikai kalauz*. Mediant Kft., Bp., 1991.; CSORBA JÓZSEF (szerk.): *Pártdokumentumok*. In: Magyarország politikai évkönyve 1991. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt., Bp., 1991.; M. KISS JÓZSEF – VIDA ISTVÁN (szerk.): *Magyarországi pártprogramok 1988-1990*. ELTE Eötvös Kiadó Kft. Budapest, 2006. 834 p.

népi értékeket vegyítő, egyébként „harmadik utas” Magyar Néppárt is, és tulajdonképpen itt kapott helyet a nemzeti-konzervatív és demokrata értékeket követő és mindezeket némi pragmatizmussal (pl. „az alkotóképesség, a szakértelem megbecsülésével”) társító MDF is. Az SZDSZ és a Fidesz programjainak középpontjába a liberális demokrácia és az emberi jogok álltak, az SZDSZ vonatkozásában emellett meghatározó szerepet kapott a „szabadság” értéke is. A harmadik csoportba a kommunista–szociáldemokrata orientációjú pártok sorolták, az újjáalakult MSZMP, az MSZP és az MSZDP. Közülük ekkor ideológiailag az MSZDP volt a legegységesebbnek mondható, ugyanis nem csak a nyugat-európai szociáldemokrata pártok értékeit vállalták fel, de többször látványosan elhatárolták magukat a másik két baloldali párttól is.⁴

Szembevetőbb azonban a pártpolitikai értékválasztás ellentmondásossága és bizonytalansága, ha olyan dokumentumokhoz fordulunk, amelyek nem pártstratégiai céllal, sőt egyáltalán nem a nyilvánosság számára kívánták megörökíteni a rendszerváltás politikai szereplőinek álláspontjait. A „tárgyalásos forradalom”-ként is emlegetett magyarországi átalakulásnak politikai kereteket az Ellenzéki illetve a Nemzeti Kerekasztal (EKA, NKA) fórumai biztosítottak. Ezeken pragmatikus – közjogi konzekvenciákkal járó – igények diktálták, hogy a tárgyaló felek legalább önmaguk számára rögzítsék a rendszerváltás folyamatának időhatárait. Végül a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain konszenzussal született megoldás az „átmeneti időszak” fogalmának meghatározására, miszerint ez „a politikai egyeztető tárgyalások megkezdésére vonatkozó megállapodás keltétől az új, demokratikus úton megválasztott Országgyűlés által beiktatandó kormány programjának az elfogadásáig terjedő időszakot jelenti”. Azt már akkor lehetett tudni, hogy ez a kezdőpont 1989. június 10-e, az csak utóbb derült ki, hogy e meghatározás értelmében a rendszerváltás folyamata 1990. május 23-án zárult. Ha tehát ennek a közel egy éves periódusnak az értékváltozásait vizsgáljuk meg a – lassan egyre hozzáférhetőbb – dokumentumok tükrében, akkor már közel sem lehetünk olyan biztosak a politikai szereplők később demonstratív vállalt identitásának korábbi eszmei megalapozottságában. Több mint kétszáz dokumentum tartalmazza azoknak a tárgyalásoknak a jegyzőkönyveit, amelyek az Ellenzéki illetve a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain elhangzottakat rögzítették.⁵ A nagyjából 1989. márciusa és októbere közé eső időszak az intenzív politikai tárgyalások korszaka. Ekkor az ellenzéki erők pártszerű működése megerősödött, az MSZMP már nem tudott kitérni a velük folytatandó közvetlen tárgyalás egyre növekvő kényszere elől. Politikailag olyan patt-helyzet alakult ki, amelyben az egyik fél

⁴ A pártképek alakulásának-alakításának az 1990-es választásokon játszott szerepéről lásd: KAPITÁNY ÁGNES – KAPITÁNY GÁBOR: *Politikai szimbólumok*. In: Magyarország politikai évkönyve 1991. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt. Budapest, 1991. 234–241. pp.; SZOBOSZLAI GYÖRGY (szerk.): *Parlamenti választások 1990. Politikai szociológiai körkép*. MTA Társadalomtudományi Intézet. Budapest, 1990.

⁵ Az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásainak nagy részét video-jegyzőkönyv formájában rögzítette a „Fekete Doboz” Alapítvány stábjá. Ennek leírt változata, valamint a Nemzeti Kerekasztal – plenáris, középszintű illetve munkabizottsági szintű – tárgyalásainak jegyzőkönyvei 1997-ben a Magyar Országos Levéltárba kerültek (MNL OL P. 2117. 1–13. sz. dobozok), azt követően, hogy az adatvédelmi biztos ajánlást fogalmazott meg az iratok sorsával kapcsolatban (466/A/1996. sz. adatvédelmi biztosi ajánlás). Az iratok szerkesztett kiadására lásd: BOZÓKI ANDRÁS – ELBERT MÁRTA – KALMÁR MELINDA – RÉVÉSZ BÉLA – RIPP ERZSÉBET – RIPP ZOLTÁN (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. 1-4. kötet, Magvető Kiadó, Bp., 1999.; 5-8. kötet, Új Mandátum Kiadó. Budapest, 2000. (Továbbiakban: Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.)

(az állampárt) már nem, a másik fél (az ellenzék) még nem képes dominánsan érvényesíteni akaratát. A régi rend visszavonulása és az új rend kiépítésére tett kísérletek főként a színpalak mögött zajlottak, amelyet ellenzéki ünnepi alkalmakkor szimbolikus jellegű, ám a közvéleményt – továbbá az állampárt és az ellenzék politikai lépéseit – alapvetően befolyásoló tömegdemonstrációk kísérték.

Közjogi szerepének értékelése szempontjából rendkívül fontos az adatvédelmi ajánlása, amely elvi élű megállapításokat fogalmazott meg: „A Nemzeti Kerekasztal (...) erősen emlékeztet a parlamenti működésre, olyannyira, hogy – ha ezt politikai okból tagadta is – szociológiai értelemben a Nemzeti Kerekasztal úgy lépett fel, mint egy parlament, vagy legalábbis mint az Országgyűlés egyik háza. Az Országgyűlés azt hagyta jóvá, amiben a Nemzeti Kerekasztal résztvevői megegyeztek. A Nemzeti Kerekasztal az idézőjeles "alkotmányozó gyűlés" szerepét töltötte be. Az idézőjel azért indokolt, mert egyfelől a köztársasági alkotmány – melynek része az átmenet maga is – valójában ott formálódott, ám egyúttal két vagylagos előfeltétel a gyűlés forradalmi vagy jogi megalapozása egyaránt kétséges volt. Az EKA viszont előtere volt ennek az "alkotmányozó gyűlés"-nek.”⁶

A tárgyalások menetének fordulópontjai a következők: az 1989. március 15-i tüntetés; az Ellenzéki Kerekasztal megalakulása (1989. március 22.); az állampárton belüli reformirányzat, a reformkörök megerősödése, a Németh-kormány megújulása, egyes keményvonalas vezetők háttérbe szorítása (1989. április-május); a háromoldalú tárgyalások megkezdése (1989. június 13.); 1956 és a mártírok nyílt rehabilitálása (1989. június 16.); ellenzéki győzelmek az időközi választásokon (1989. július–augusztus); a háromoldalú tárgyalások érdemi szakaszának lezárulása (1989. szeptember 18.); a pártállam megszűnése és az MSZP megalakulása (1989. október 7.); a sarkalatos törvények parlamenti elfogadása (1989. október 19–20.) és a köztársaság kikiáltása (1989. október 23.). Ebben a bizonytalan kimenetelű játszmában a politikai élet egyik szereplőjétől sem volt elvárható, hogy a társadalom számára egy teoretikus tisztaságú értékválasztás programját dolgozzon ki, de még az sem, hogy megfontolt önépítés folyamatában alakítsák ki önazonosságukat. Mindmáig vitatott az is – és erre a eddig napvilágra került dokumentumok sem adhatnak választ –, hogy mennyiben aktív részesei, irányítói és mennyire követői, esetleg csak elszenvedői voltak a történeteknek a különböző régi és új politikai szereplők. Mindezek a körülmények ismét csak azt a véleményt erősítik meg, hogy egy makroszociális értékválság közepette az új politikai értékrendszer prioritásainak megtalálása is csak rendkívül ellentmondásos, konfliktusokkal, időnként egyéni, emberi tragédiákkal együtt járó folyamatban lehetséges.⁷

⁶ Az Ellenzéki Kerekasztal tanácskozásain készült videofelvételek nyilvánosságáról szóló adatvédelmi biztosi ajánlás 1997. szeptember 1. 466/A/1996. adatvédelmi biztosi ajánlás.

⁷ Az átalakulás szakirodalmát folyamatosan bővülő körű elemzések, esszék, dokumentumközlések, memoárok, interjú- és konferenciakötetek egészítik ki. Néhány a fontosabbak közül: ANTALL JÓZSEF: *Modell és valóság*. I–II. köt. Athenaeum. Budapest, 1994.; BABA IVÁN: *Békés átmenet. Adalékok a kialakult rendszerváltoztatáshoz*. Demokratikus Átalakulásért Intézet. Budapest, 2007.; BAYER JÓZSEF – BODA ZSOLT (szerk.): *A rendszerváltás húsz éve: változások és válaszok*. L'Harmattan – MTA PTL. Budapest, 2009.; BIHARI MIHÁLY: *Demokratikus út a szabadsághoz*. Tanulmányok. Gondolat Kiadó. Budapest, 1990.; Bihari Mihály (szerk.): *A többpártrendszer kialakulása Magyarországon 1985–1991*. Kossuth Kiadó. Budapest, 1992.; BOZÓKI ANDRÁS (szerk.): *A rendszerváltás foratókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. 7. Alkotmányos forradalom. Tanulmányok. Új Mandátum Kiadó. Budapest, 2000.; BOZÓKI ANDRÁS: *Politikai pluralizmus Magyarországon 1987–2002*. Századvég. Budapest, 2003.; BOZÓKI ANDRÁS: *Konfrontáció*

A tárgyalásokon látszólag egyértelmű volt, hogy a szembenálló értékalternatívákat felmutató résztvevők az ellenzék (az Ellenzéki Kerekasztal) illetve a radikális rendszerváltás elkerülésére csak „modellváltás”-t emlegető MSZMP.⁸ Hogy mégis mennyire változékonyak bizonyultak a frontvonalak, arra előljáróban 1989. augusztusából említhető egy jellemző példa, amikor az MSZMP új taktikával élve „csendes diplomáciát” indított nem csak a tárgyalások Harmadik Oldalának képviselőivel, de az EKA pártjai-val szemben is. Míg tavasszal az MSZMP arra akarta rávenni az EKA-ban részt vevő pártokat, hogy vegyék rá az EKA többi szervezetét, legyenek hajlandóak külön-külön a tárgyalóasztalhoz ülni,⁹ nyár végére a háttértárgyalások célja már a háromoldalú megbe-

és konszenzus. *A demokratizálás stratégiái*. Savaria University Press. Szombathely, 1995.; BOZÓKI ANDRÁS – CSAPODY TAMÁS – CSIZMADIA ERVIN – SÜKÖSD MIKLÓS (szerk.): *Csendes? Forradalom? Volt? Az ELTE Jogszociológiai Tanszék, az ELTE Szociológiai Intézet és a Bibó István Szakkollégium 1991. június 5-6-i konferenciájának előadásai és vitája*. Összeállította: T-Twins Kiadói és Tipográfiai Kft. Twins Konferencia-Füzetek 3. Budapest, 1991.; ELEK ISTVÁN: *Rendszerváltoztatók húsz év után*. Heti Válasz. Budapest, 2009.; FRICZ TAMÁS: *A magyarországi pártrendszer 1987–1995. Kialakulástörténet és jellemzők*. Politológiai elemzés. Cserépfalvi. Budapest, 1996.; GATI, CHARLES: *Füstbe ment tömb*. Századvég – Atlantisz Kiadó. Budapest, 1991.; GLATZ FERENC (szerk.): *Proletárdiktatúrákból a polgári demokráciákba, 1989–1992. Rendszerváltások Európában és a nagyvilágban*. Magyar Tudományos Akadémia Társadalomkutató Központ. Budapest, 2004.; HALMAI GÁBOR – VÁSÁRHELYI MÁRIA (szerk.): *A nyilvánosság rendszerváltása*. Új Mandátum Kiadó. Budapest, 1998.; KENDE JÁNOS (szerk.): *Rendszerváltás történelem szemmel*. Politikátörténeti Alapítvány. Budapest, 1992.; KÉRI LÁSZLÓ: *Tíz év próbaidő. A magyar átmenet politikai szociológiája, 1989–1998*. Helikon Kiadó. Budapest, 1999.; KRAUSZ TAMÁS (szerk.): *Rendszerváltás és társadalomkritika. Tanulmányok a kelet-európai átalakulás történetéből*. Napvilág Kiadó. Budapest, 1998.; KULCSÁR KÁLMÁN: *Az új politikai rendszer és a magyar valóság*. Magyar Tudományos Akadémia Társadalomkutató Központ. Budapest, 2006.; ANDORKA RUDOLF et al.: *Láttuk-e, hogy jön? Az ELTE Filozófiatörténeti Tanszékcsoport és a Budapesti Könyvszemle konferenciája*. 1990. december 7. T-Twins Kiadói és Tipográfiai Kft. Twins Konferencia-Füzetek 1. Budapest, 1991.; MAJTÉNYI GYÖRGY – SZABÓ CSABA (szerk.): *Rendszerváltás és Kádár-korszak*. ÁBTL – Kossuth Kiadó. Budapest, 2008.; PATAKI FERENC: *Rendszerváltás után. Társadalomlélektani terepszemle*. Scientia Humana Társulás. Budapest, 1993.; RIPP ZOLTÁN: *Eltékozolt esélyek? A rendszerváltás értelme és értelmezései*. Budapest, 2009, Napvilág Kiadó.; ROMSICS IGNÁC: *Volt egyszer egy rendszerváltás*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2013.; SZILÁGYI SÁNDOR – SEBES KATALIN (szerk.): *A szabadság visszahódítása*. Új Mandátum Könyvkiadó. Budapest, 2001.; TÖKÉS RUDOLF: *A kialakult forradalom. Gazdasági reform, társadalmi átalakulás és politikai hatalmi utódlás 1956–1990*. Budapest, 1998, Kossuth Kiadó.; VITÁNYI IVÁN: *Rendszerváltástól kormányváltásig*. Savaria University Press. Szombathely, 1995.

⁸ „Azért akarunk modellt váltani, mert az MSZMP a demokratikus szocializmus meghirdetése mellett nem híve és nem lehet partner semmiféle rendszerváltásban. Azért váltunk, és kell ezt a modellváltást elvégezni, hogy ez a rendszerváltás elkerülhető legyen.” KOSZTRICZ ANNA et al. (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 2. köt. MOL. Budapest, 1993. 1119. p.

⁹ A minden szervezetnek külön-külön eljuttatott meghívókból csak a Szabad Demokraták Szövetségének megküldött példány maradt fenn:

„Szabad Demokraták Szövetségének Ügyvivő Testülete
Budapest

Tisztelt Ügyvivő Testület! Az MSZMP KB tárgyalócsoportja az elmúlt hetekben megbeszélés-sorozatot folytatott különböző társadalmi-politikai szervezetek képviselőivel. E szervezetek mindegyike – kisebb-nagyobb megszorításokkal – készséget mutatott egy politikai egyeztető fórum létrehozására. Ennek előkészítésére javasolok egy többoldalú tárgyalást, amelyre 1989. április 8-án (szombaton) 9.00 órai kezdettel a Magyar Tudományos Akadémia Felolvasótermében (Budapest, V., Roosevelt tér 9.) kerül sor. Örömmel venném, ha e megbeszélésen az Önök szervezetének három képviselője részt venne, akiket ezúton meghívok. Az értekezleten a mellékletben szereplő, valamint szükség esetén más, az érintettek által fontosnak tartott kérdések megvitatását ajánlom. A megbeszélés előkészítő jellegére tekintettel azt javaslom, hogy a tanácskozásról a Magyar Televízió, a Magyar Rádió és a Magyar Távirati Iroda adjon rövid összefoglalót. Meghívásuk-

szélések mielőbbi lezárásának elősegítése lett. Méghozzá úgy, hogy ne csak a sarkalatos törvényekben tudjanak megállapodni, hanem a köztársasági elnöki intézményt illetően is. Ez utóbbit kiemelték volna az alkotmánymódosítás kérdései közül annak érdekében, hogy még 1989-ben a köztársasági elnöki és országgyűlési választást is meg lehessen tartani; lehetőleg ebben a sorrendben, de legrosszabb esetben is a kettőt egy időben. A háttértárgyalások tapasztalatait összegezve az MSZMP nem zárta ki azt a megoldást sem, hogy ha nem sikerül az EKA-val mint egységes tárgyalópartnerrel megállapodásra jutnia, akkor a szervezetek egy részét külön megállapodásra bírja. Fejti György, a KB titkára ezekről a puhatolózó megbeszélésekről a Politikai Intéző Bizottság (ugyanis június 23-tól már nem PB) augusztus 15-i ülésén kijelentette: az MSZMP „megállapodás közeli” állapotban van három szervezettel, a Magyar Demokrata Fórummal, a Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társasággal és a Kereszténydemokrata Néppárttal. Fejti (egy eddig még nem publikált jegyzőkönyv szerint) így érvelt:¹⁰

„Meg kell mondani, hogy ezekkel különtárgyalások folynak. Az a baja ennek, hogy ugyan mi készítünk róla jegyzőkönyvet, de egyik fél sem hajlandó ezt aláírni. Tehát ez a három szervezet egyértelműen kész arra, hogy szeptemberben szülessenek meg a törvényi feltételei egy akármikor kiírandó választásnak. Tehát a választás időpontját egyelőre nyitva hagytuk. De ezeknek a szervezeteknek velünk együtt az az álláspontja, hogy a szeptemberi parlamenti ülésen a párttörvényt és a választójogi törvényt mindenképpen meg kellene alkotni, akár mások különvéleménye ellenére is, és meg kell kísérelni az alkotmánymódosítást: vagy a teljes csomagot, vagy ebből legalább a köztársasági elnöki intézményt kiemelni. Na most, ugyanakkor egyik szervezet sem akarja felrobbantani az Ellenzéki Kerekasztalt, ez világos. Megállapodás viszont e nélkül nem jöhet létre, ez is világos. Tehát, hogy a Szabad Demokraták Szövetsége és a Fidesz nem fog változtatni az álláspontján, ez egészen biztosnak tekinthető. Úgyhogy szakítópróba előtt áll az Ellenzéki Kerekasztal, és egy kicsit szakítópróba előtt áll ez a tárgyalási metódus, amit kompromisszumként mi elfogadtunk.”

Fejti György úgy vélte, hogy ha a kitartó csendes diplomácia ellenére mégsem sikerülne eljutni a megegyezésig – mert az SZDSZ és a Fidesz részéről megmarad az a szándék, hogy megakadályozzák a törvények beterjesztését –, akkor arra kell törekedni, hogy megegyezésre jussanak a tárgyaló felek egy részével: az említett három szervezettel és a Harmadik Oldallal, amelynek szervezeteivel, a KB-titkár beszámolója szerint, szintén külön tárgyalások folytak. A Néppárttól pedig – ismét az értékbizonytalanságot illusztrálандó – az volt Fejti György véleménye, hogy ez a párt ingadozik, tehát át fog állni: „[Ha] a Magyar Demokrata Fórummal meg tudunk állapodni, akkor át fog állni a Néppárt nagy valószínűséggel, és talán a Kisgazdapárt is.”¹¹

ról gondoskodtam. Bízom abban, hogy mind az előkészítő megbeszélés, mind a tervezett politikai egyeztető fórum konstruktív módon hozzájárulhat a nemzeti közmegegyezés megteremtéséhez. – Budapest, 1989. március 30. – Üdvözléssel: Fejti György s. k.” (SZDSZ Irattár, Elnöki levelek, 1995. sz. n.)

¹⁰ Részlet a PIB 1989. augusztus 15-i ülésének jegyzőkönyvéből, Fejti György felszólalása. 93. sz. dokumentum. In: BÉKÉS CSABA – MALCOLM BYRNE (főszerk.): *Rendszerváltozás Magyarországon 1989-1990*. Dokumentumok. National Security Archive – Hidegháború-történeti Kutatóközpont – 1956-os Intézet. Budapest, 1999. (Kézirat)

¹¹ Uo.

Az identitáskeresés másik fontos eleme a negatív, tehát a mindenképpen elutasítandó értékek körének meghatározása.¹² Ez a választások idejére az ellenzéki pártok részéről a kommunista pártállam, az államszocialista rendszer radikális bírálataban nyilvánult meg. Ha ismét a választási programok szövegeire támaszkodunk, akkor látható, hogy az ellenségkép kiindulópontja a fennálló rendszer teljes elutasítása volt. Ez történhetett a kommunizmus, a sztálinizmus ideológiai alapon történő elvetésével (MDF, SZDSZ, de az MSZP is), vagy a diktatúrának a hatalomgyakorlás monopolizálása miatti elutasítás alapján (Fidesz, MSZDP). Hogy az ilyen jellegű beállítódás is csak heves vitákban stabilizálódott, azt jól érzékelteti – kissé előre szaladva – az alkotmányozás folyamatának azon vitája, amely az alkotmány preambuluma körül zajlott.¹³ Ez 1989. július-augusztusában és szinte hetekre megbénította az érdemi munka tovább folytatását nem csak szakértői szinten, de a középszintű politikai egyeztető bizottságban is. Az MSZMP ugyanis ekkor még ragaszkodott ahhoz az elvi álláspontjához, amelyet az Igazságügyi Minisztérium által 1988 végén kidolgozott Alkotmánykonceptió rögzített és amelyet a KB majd az Országgyűlés is elfogadott.¹⁴

Ebben ugyanis eredetileg arról volt szó, hogy „Az Alkotmány preambuluma megfogalmazásakor szakítani kell hatályos Alkotmányunknak azzal a felfogásával, hogy a magyar nép történelmében az állam nem egyéb, mint az osztályelnyomás eszköze, és ezért államunk fejlődés csak a felszabadulástól valljuk magunkénak. Az Alkotmánynak a nemzetet összefogó, a magyarság identitástudatát erősítő jellege megköveteli, hogy a preambulum új felfogásban közelítse meg államiságunk fejlődését, s múltunkat meg nem tagadva, korábbi értékeinkről le nem mondva, ezer éves államiságunkkal való folyamatosságot megőrizve, az alkotmányfejlődés egyetemes értékeire is alapozva, jusson el mai társadalmi rendünk és állami céljaink meghatározásáig. A preambulum rögzítse, hogy Magyarország szabad, demokratikus és szocialista állam; mutasson rá a munkásmozgalom törekvésein alapuló új társadalmi rendünk teremtette értékeinkre.”

Az EKA augusztus 17-i ülésére az MDF kompromisszumos javaslatot nyújtott be, mely szerint: „Az 1949. évi alkotmány hatályos szövegének módosítását az államszocialista jellegének megszüntetésével, a sztálinista frazeológia lehetséges kiiktatásával, a békés átmenet biztosítására szolgáló garanciákkal kell elvégezni. Ennek keretében a proletárdiktatúrára, az egypártrendszerre és a szocializmus kizárólagos akceptálására utaló részek egyértelmű kihagyásával, demokratikus helyettesítésével kell biztosítani. A szocializmus fogalma éppen a többpártrendszer tényleges érvényesítése érdekében, alkotmányjogi garantálása miatt nem maradhat semmilyen formában a tételes, rendelkező részben, hanem a preambulumban az európai eszmei és politikai értékek meg-

¹² Lásd: KOSELLECK, REINHART: *Az asszimmetrikus ellenfogalmak történeti-politikai szemantikája*. Jószyeg Műhely Kiadó. Budapest, 1997. 45. p.

¹³ Az ideológiai értékek közjogi szerepére vonatkozó vitákkal a tanulmány az I/1-es munkabizottság munkájának elemzése során részletesebben foglalkozik.

¹⁴ *Magyarország alkotmánya szabályozási koncepció*. Igazságügyi Minisztérium, 1989. január 30. In: *Magyarország Alkotmánya. Szabályozási koncepció*. Igazságügyi Minisztérium. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20-21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. Lásd: KOSZTRICZ ANNA et al. (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. Magyar Országos Levéltár. Budapest, 1993. 1. köt. 409–439. pp.; valamint: Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990-es országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.

örzése keretében fogadható el a demokratikus szocializmus beiktatása, aminek külpolitikai indokai értékelhetők.”¹⁵

Két héttel később (1989. augusztus 30-án) került a középszintű politikai egyeztető bizottság ülése elé a kérdés, és az MSZMP nevében Somogyvári István kedvezően reagált az MDF-nek az EKA által is elfogadott felvetésére: „A következő vitás kérdés az alkotmány olyan új típusú rendelkezései körébe tartozik, amelynek körében a három tárgyalófél között megegyezés született arról, hogy az úgynevezett államszocializmusra utaló megfogalmazásokat az alkotmányból hagyjuk el, és vázoljuk fel jövőendő magyar köztársaságunknak a főbb jellemzőit. Ezt az MSZMP úgy kívánja megtenni, hogy az alkotmány szövegébe javasolja felvenni azt az egyébként az alkotmánykoncepcióban – amelyet az Országgyűlés márciusban már elfogadott, ismereteink szerint a parlamentben mindenki által elfogadott – megfogalmazást, amely szerint 'A Magyar Köztársaság független, demokratikus és szocialista jogállam.' Úgy érezzük – tette hozzá Somogyvári –, hogy ezzel a megfogalmazással, és ennek a négy szónak az együttes szerepeltetésével tudjuk kifejezni azt, hogy milyen jövőendő Magyarországot kívánunk.”¹⁶

A középszintű politikai egyeztető bizottság következő, szeptember 4-i ülésén Orbán Viktor az Ellenzéki Kerekasztal nevében újabb javaslattal állt elő, de ez sem vetette el a „szocialista” jelző használatát. Eszerint „A Magyar Köztársaság független, az európai és magyar demokratikus hagyományokat eltető jogállam. Biztosítja az emberi és állampolgári jogok teljességét. Szabad teret enged mindazon egyéni és közösségi, vallási és humanista, polgári és szocialista törekvéseknek, amelyek e jogok talaján állnak.”¹⁷

Somogyvári István szeptember 11-én a véglegesnek tűnő szöveget fogadtatta el arról, hogy állam szocialista jellegének kifejezésére milyen megoldás születik: „Az alkotmány normaszövege ennek megfelelően a jövőben kimondaná: 'A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek.’”¹⁸ Ma már – az azóta bekövetkezett újabb módosítások nyomán – talán kevésbé ismeretes, hogy végül ez a szöveg került be az október 18-án elfogadott XXXI. alkotmánymódosító törvénybe.

Hogy mennyivel színesebb volt a politikai paletta értékvilága a kerekasztaltárgyalások szereplőinek értékfelfogásánál, azt jelzi pl. az asztalnál helyet nem kapott pártok (főleg a Magyar Október Párt¹⁹) és más kezdeményezések szerepe, amelyek azóta jórészt feledésbe merültek, és nagyobb figyelmet igényelnének az átalakulás folyamatának a fővároson túli történései is. Tovább bővíthető ez a kör azzal jellegzetességgel is, hogy a BM belbiztonsági szolgálata 1989 nyarán-őszén önmaga is saját jogállamkoncepciók(!) kidolgozásával foglalkozott.²⁰ Mindezek hozzátartoznak a rendszerváltás hiteles történetéhez.

¹⁵ MNL OL P. 2117. 1. doboz, 126/1. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 3. k.*, 56. sz. dokumentum.

¹⁶ MNL OL P. 2117. 7. doboz, 12. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. k.*, 66. sz. dokumentum.

¹⁷ MNL OL P. 2117. 7. doboz, 13. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. k.*, 68. sz. dokumentum.

¹⁸ MNL OL P. 2117. 7. doboz, 16. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. k.*, 73. sz. dokumentum.

¹⁹ Lásd 27. sz. jegyzet.

²⁰ Erről részletesebben: RÉVÉSZ BÉLA: *Az állami erőszak depolitizálásáról. Kerekasztal-tárgyalások – 1989. Belügyi Szemle. 1999. 4–5. sz. 53–66. pp.*, valamint uő.: *Az Ellenzéki Kerekasztal és az állambiztonsági szervek. In: A rendszerváltás foratókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Alkotmányos forradalom. Tanulmányok. 7. kötet. Új Mandátum Kiadó. Budapest, 2000. 420–478. pp.*

Azt, hogy nem sokan emlékeznek a kerekasztal-tárgyalások valódi történetére, bizonyítja például az is, hogy miközben az 1990-94-es parlamenti ciklus során – az Országgyűlési Jegyzőkönyv tanúsága szerint – 243 esetben történt hivatkozás az tárgyalásokon elhangzottakra, a citátumokat gyakran a legellentétesebb álláspontok igazolására kívánták a szónokok felhasználni. Szövegkritikai feldolgozások igazolják azt a feltételezést, hogy a résztvevők maguk is vagy rosszul, vagy egyáltalán nem emlékeznek az ott történetekre, az akkor elhangzottakra. Mára viszont egyre inkább van miből felidézni, megismerni és ellenőrizni az akkori eseményeket. Jelen tanulmány az aktuálisan rendelkezésre álló dokumentumok köréből csupán egyetlen fontosabb irategységre kívánja felhívni a figyelmet. Ez a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások I/1. számú munkabizottsága ülésén keletkezett, amelynek során – ahogyan erre a munkabizottság elnevezése is utal – az alkotmánymódosítás időszerű tételeivel, a köztársasági elnöki intézménnyel valamint az Alkotmánybíróság kérdéseivel foglalkoztak a háromoldalú tárgyalások szakértői.

II. Az államreform-vita kereteinek intézményesülése 1989 nyarán

Magyarországon az ellenzék először önmaga számára szervezte meg a kerekasztal elnevezésű fórumot abból a célból, hogy összehangolja a különböző ellenzéki szervezetek lépéseit. A hatalom képviselőivel folytatott tárgyalásokon tehát az Ellenzéki Kerekasztal csak az egyik oldalt jelentette a Magyar Szocialista Munkáspárt, valamint az állampárthoz akkor még közel álló „harmadik oldal” szervezeteivel szemben. Az ellenzéki szervezetek egymás között folytattak kerekasztal-tárgyalásokat, majd – mint az egységes ellenzéki álláspontot képviselő EKA – 1989 tavaszán kétoldalú előkészítő tárgyalásokat folytattak az MSZMP-vel, illetve 1989 nyarán háromoldalú politikai és gazdasági-szociális tárgyalásokat az MSZMP és a Harmadik Oldal képviselőivel. Később ezek a tárgyalások is kerekasztal-tárgyalásokként mentek át a köztudatba.

Az 1989. nyári tárgyalásokat többféle elnevezéssel szokták illetni. Az MSZMP eredeti elképzelése egy politikai egyeztető fórum létrehozásáról szólt. Ez egy kötetlenebb, formailag lazább, „fórum jellegű” találkozóorozat lett volna, amelyben gyakorlatilag nincsenek egymással szemben álló felek, s amelynek szerepe valószínűleg a résztvevők kölcsönös tájékoztatására csökkent volna.²¹ Ebben a felállásban az ellenzék szerepe könnyen afféle „konzultációs” vagy „tanácsadó” testület lehetett volna csupán, ahol a résztvevők elpanaszolhatták volna problémáikat, de amelynek ideje alatt szóba sem kerülhetett volna a parlamenti törvényhozási folyamat leállítása.

Ehhez képest már hivatalosnak számított a második név, a politikai egyeztető tárgyalások elnevezés, amelyet – a fenti koncepció ellenzéki megíúsítása után – ugyancsak az MSZMP szorgalmazott. Ez a formula szerepelt számos, mindhárom fél által aláírt jegyzőkönyvben, és gyakran megjelent a felek szóhasználatában. Ebben világos, hogy eltérő érdekű felekről van szó – erre utal a „tárgyalások” kifejezés –, de ugyanakkor alkalmas volt azt a téves képzetet kelteni, mintha a tárgyalások célja és témaköre nem ment volna túl a társadalmi szervezetek közötti rutinszerű politikai egyeztetésen. Márpedig csupán „politi-

²¹ Lásd 16. sz. jegyzet.

kai egyeztetésnek” nevezni a demokratikus rendszerre való áttérést és a megszületendő harmadik magyar köztársaság alkotmányozási folyamatát, legalábbis aránytévésztes.

Formailag legpontosabbnak a háromoldalú tárgyalások kifejezés tűnik. Ennek előnye, hogy nem keveri össze az igazi kerekasztalt (EKA) a háromoldalú asztallal, vagyis nem nevezi kerekasztalnak az utóbbit. Maguk a tárgyalófelek szemlátomást oldalak szerint különültek el a tárgyalásokon, s idővel a harmadik oldalon helyet foglaló szervezetek összefoglaló neve hivatalosan is Harmadik Oldal vagy Harmadik Tárgyalófél lett, a két elnevezést váltakozva használták. Akkoriban az MSZMP a „politikai egyeztető tárgyalások” kifejezést részesítette előnyben, az ellenzék pedig felváltva használt több kifejezést. Sokáig azért sem törekedett az EKA a „háromoldalú tárgyalások” elnevezés meghonosítására, mert 1989 tavaszán még maga is az MSZMP-vel folytatandó kétoldalú tárgyalásokhoz ragaszkodott, s nem kívánta a tárgyalások elnevezésében is hivatalosan, egyenrangú félként elismerni a harmadik tárgyalófelet. Tény, hogy a „háromoldalú tárgyalások” kifejezés történeti jelentőségükhöz képest kissé felértékeli a Harmadik Oldalon helyet foglaló heterogén – és a tárgyalási folyamatba valójában csak az MSZMP meghívottjaiként bekapcsolódó – szervezeteket.

Végül a negyedik elnevezés a Nemzeti Kerekasztal terminológiája, amely elsősorban azért pontatlan, mert valójában nem kerekasztalról, hanem háromoldalú asztalról folytatott tárgyalásokról van szó. Mégis ez a kifejezés honosodott meg. Ezt használta leginkább a korabeli sajtó, s a tárgyalások előrehaladtával pedig egyre inkább ezt használták maguk az érintettek is. Ez a kifejezés aláhúzza a tárgyalássorozat történelmi jelentőségét, s formai pontatlansága ellenére is azt az alapvetően igaz képet sugallja, hogy a tárgyalásokon – az asztal alakjától függetlenül – a nemzet akkor legfontosabb politikai alakzatai képviseltették magukat. Valóban, a Nemzeti Kerekasztalnál mindenki ott volt, aki akkor számított, ezért – bár a szervezetek demokratikus választás útján érvényesülő politikai súlyára akkor még nem derülhetett fény – a tanácskozás reprezentatív jellegét öltött.

A magyar Ellenzéki Kerekasztal létrejötté kezdetben az ellenzéki önvédelem (az MSZMP különtárgyalásokra építő taktikájával szembeni védekezés) és az ellenzéki politikai koordináció szempontjából volt fontos.²² A magyar ellenzék pártjai ugyanis – szemben a lengyel Szolidaritással – jóval elszigeteltebb értelmiségi-baráti körökből, csoportokból fejlődtek ki, így önmagukban viszonylag gyengék voltak. A nagyhatású 1989. március 15-i tüntetést²³ követően, a társadalmi támogatást érezve, a Független Jogász Fórum kezdeményezésére²⁴ alakult meg az Ellenzéki Kerekasztal egy héttel később, március 22-én. Az EKA alapító szervezetei a Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság, a Fiatal Demokraták Szövetsége, a Független Kisgazdapárt, a Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, a Magyar Demokrata Fórum, a Magyar Néppárt, a Magyaror-

²² Az ellenzéki pártok nem fogadták el az Új Márciusi Front 1989. januári javaslatát egy alkotmányozó nemzetgyűlés funkcióját betöltő „nemzeti bizottság” felállítására, hogy elkerüljék azt a típusú kerekasztaltárgyalást, amelyben elmosódnak a frontvonalak. Nem kívánták elrejteni a különbséget a hatalommal rendelkező és nem rendelkező erők között. Az ÚMF javaslatát lásd: Magyar Nemzet. 1989. január 11.

²³ A tüntetésről lásd HOFER TAMÁS: *Harc a rendszerváltásért szimbolikus mezőben. 1989. március 15-e Budapest.* Politikatudományi Szemle. 1. évf. 1. sz. 1992. 29–51. pp.

²⁴ A felhívást Kónya Imre fogalmazta meg a március 15-i tüntetés után. Az FJF kezdeményezéséről értesülve az SZDSZ Kis János javaslatára visszavonta saját, hasonló nyilatkozatát, mert úgy ítélte meg, hogy egy szakmai jellegű szervezet felhívását nagyobb eséllyel fogadja el valamennyi ellenzéki szereplő.

szági Szociáldemokrata Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége.²⁵ E nyolc szervezethez csatlakozott 1989 júniusában a Kereszténydemokrata Néppárt, majd lényegesen később (1990 januárjában) a Független Szociáldemokrata Párt. Tehát a KDNP-vel kiegészült, kilenc ellenzéki szervezetet tömörítő EKA folytatta le az 1989. nyári tárgyalásokat.

A magyar kerekasztal-tárgyalások folyamata három, egymástól jól elkülöníthető részre tagolható. Az első szakasz az EKA megalakulásától a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások megkezdéséig – 1989. március 22-től 1989. június 10-ig – tart. A kerekasztal-tárgyalások második, meghatározó jelentőségű szakaszát a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások 1989. június 13-tól szeptember 18-ig tartó bő három hónapja jelenti. Végül a kerekasztal-tárgyalások harmadik – kevésbé ismert – szakasza már a köztársaság kikiáltása utáni időszakra esik, ahol az EKA identitásának újrafogalmazásáról, a kormány tárgyalófélként való elfogadásáról és a közelgő választásokkal közvetlenül összefüggő kérdésekről esik a legtöbb szó. Az 1989. november 2-től 1990. április 27-ig tartó szakaszban az Ellenzéki Kerekasztal fokozatosan veszít súlyából, s a részt vevő szervezetek közötti együttműködés helyébe az egyre erőteljesebb rivalizálás lép.

A Kerekasztalba tömörült ellenzéki szervezetek arra törekedtek – és ebben március 22-i alakuló ülésükön formális szavazás nélkül, egyhangúlag megegyeztek –, hogy az EKA tagjai csak olyan szervezetek lehetnek, amelyek 1. céljuknak tekintik a népszuverenitás elérését, 2. nem osztoznak a hatalmi monopólium kiváltságaiban, és 3. nem kötnek szövetséget ilyen szervezetekkel. Egységük megteremtése érdekében a résztvevők olyan eljárási szabályban állapodtak meg, hogy az EKA döntései konszenzussal születnek, amelyben akár egyetlen szervezet ellenszavazata is vétőjog érvényesítését jelenti. Ez a szabály komoly kohéziós erőnek bizonyult. Ettől kezdve minden szervezetnek mérlegelnie kellett, hogy eltérő szavazata fontos-e annyira számára, hogy általa megakadályozza az EKA-t a döntésben. Az Ellenzéki Kerekasztal története során sokszor került a kettészakadás vagy a felbomlás szélére – akadtak esetek, amikor az utolsó utáni pillanatig vitatkoztak egymással –, de a résztvevők mindig úgy ítélték meg, hogy az ellenzék egysége van olyan érték, amelynek felborításáért csak nagyon súlyos indokok alapján vállalhatják a felelősséget. Ez még nem jelentette azt, hogy az EKA belső működésében a tagszervezetek csupán igennel szavazhattak: sokszor tartózkodtak, de előfordult, amikor kijelentették, hogy „nem” szavazatuk csak a Kerekasztalon belüli erőviszonyok tisztázására szolgál, és nem jelent vétőt.

A konszenzusos döntéshozatal elve, amelyet később, árnyaltabb formában – a Harmadik Oldal szervezeteit némiképp korlátozva – a nyári háromoldalú tárgyalásokra is kiterjesztettek, igen nagy hatást gyakorolt a kialakulóban lévő demokratikus politikai értékvilágra. A tárgyalások résztvevői kimutathatóan arra törekedtek, hogy a konszenzusos hata-

²⁵ Az Ellenzéki Kerekasztal alakuló ülésének emlékeztetője (amely csak a Magyar Demokrata Fórum képviselőjében megjelent Szabad György megőrzésében maradt fenn) a Kerekasztal önmeghatározását a következőképpen rögzítette:

„A Kerekasztal létrehozói olyan, a népszuverenitás érvényesítésére törekvő független, ellenzéki szervezetek, melyek nem osztoznak és nem is kívánnak osztozni a hatalmi monopólium kiváltságaiban, és nem is kötnek szövetséget erre törekvő szervezetekkel.

A Kerekasztal résztvevői a Magyarország demokratikus átalakítására irányuló politikai működésük kíváncsán összhangjának megteremtésére törekszenek. A csatlakozás nem alanyi jogon illeti meg a szervezeteket, hanem a résztvevők egyhangú döntéssel fogadhatnak be újabb tagokat.” A Magyar Demokrata Fórum számára készült példány, Szabad György megőrzésében. *Kerekasztal-tárgyalások 1989.* i. m. 1. k., 7. sz. dokumentum.

lomgyakorlás elve valamilyen mértékben megjelenjen az új parlamentben is.²⁶ A tárgyalásos forradalom valamennyi szereplője úgy ítélte meg, hogy a játszma kimenetele nyitott, előre nem látható, s mivel a jövőt illetően nagy a bizonytalanság, ezért hajlamosak voltak „túlbiztosítani” a demokratikus átmenet sikerét. Miközben az ellenzék mindent megtett azért, hogy kerekasztallá formálódva sorait ne bonthassák meg, az MSZMP-vel mindvégig kétoldalú tárgyalásokat szorgalmazott. Álláspontja szerint a két politikai csoportosulás egymással szemben foglalt volna helyet: egyik oldalon a Párt, a másikon pedig az Ellenzéki Kerekasztal. A tárgyalásokat „a hatalom és a társadalom” közötti párbeszédként kívánta értelmezni. Ezt azonban sem az MSZMP, sem pedig a hozzá közel álló, de önmagukat az állampárttól megkülönböztetni kívánó szervezetek nem fogadták el. Így a két oldal szakértői delegációinak zártkörű, előzetes egyeztető megbeszélésein végül a háromoldalú tárgyalások koncepciójában jutottak kompromisszumra.²⁷ A felek tehát megegyeztek abban, hogy a június közepén kezdődő Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon önálló oldalként, egységes álláspontot képviselve részt vehessenek az MSZMP-hez közel álló társadalmi szervezetek is. Így lett a tárgyalások résztvevője a harmadik oldalon a Baloldali Alternatíva Egyesülés, a Hazafias Népfront, a Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetség, a Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége, a Magyar Nők Országos Tanácsa (majd 1989. június végétől utóda, a Magyar Nők Szövetsége), a Münnich Ferenc Társaság és a Szakszervezetek Országos Tanácsa.²⁸ A tárgyalófelek megegyezése alapján további szervezetek – az Országgyűlés elnökénél jelentkezve, annak meghívására – csupán megfigyelőként („negyedik oldalként”) vehettek részt a tárgyalásokon.

Bár az Ellenzéki Kerekasztal megalapozottan tételezte fel, hogy szervezetei mögött jelentékeny társadalmi támogatottság áll, valójában legitimitása épp olyan problematikus volt, mint azoké, akikkel tárgyalásba bocsátkozott. Mivel az EKA a tárgyalások nyilvánosságának korlátozását elfogadta, egyre gyakrabban kellett szembesülnie azzal a váddal, hogy elitista alku résztvevőjeként, „a nép feje fölött” osztozkodik a hatalmon az MSZMP-vel.²⁹ Kezdetben ezért azt hangsúlyozta, hogy nem kíván új alkotmányozást vagy gazdaságpolitikai tárgyalásokat, nem akar részt venni egyes új intézmények (köztársasági elnök, Alkotmánybíróság) felállításában, mert mindezekre nincs társadalmi felhatalmazása. Álláspontja az volt, hogy ezekben a témakörökben csak az új, szabadon választott Országgyűlés dönthet. Saját szerepét úgy igyekezett fölfogni, hogy közre kell működnie a szabad választásokhoz vezető sarkalatos törvények (például a választási vagy pártfi-

²⁶ Erre szolgáltak a nagyszámú kétharmados törvények, valamint az is, hogy az új parlamenti többség 1990-ben egy ellenzéki párt tagját (Göncz Árpádot) választotta meg köztársasági elnöknek.

²⁷ A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások megkezdéséről szóló 1989. június 10-i megállapodás alapelveit – minden későbbi nézeteltérés ellenére – már 1989. május 2-án kijelölte az EKA és az MSZMP szakértői között folytatott (második) előkészítő tárgyalás. Lásd: Honpolgár, 1989. 2. sz. 11–13. pp.

²⁸ A harmadik oldalon ülők politikailag heterogének voltak és – a tárgyalások alapidokumentuma szerint – korlátozták magukat annyiban, hogy kijelentették: a másik két fél egyetértése esetén nem gördítenek akadályokat a megállapodás elé. Úgy döntöttek, hogy gazdasági kérdésekben a SZOT, politikai kérdésekben pedig a HNF véleményét tekintik a maguk számára irányadónak, s általában ezen szervezetek képviselőjét fogadják el szóvivőjüként.

²⁹ Ezt a vádat főként a Krassó György vezette Magyar Október Párt hangoztatta. Lásd KRASSÓ GYÖRGY: *Statárium és happening*. In: ZSILLE ZOLTÁN (szerk.): *Maradj velünk! Krassó György írásai*. MagánZárka Kiadó, h. n., é. n. (1990.) 343–383. pp.

nanszírozási törvény) kidolgozásában – mert ha nem teszi, a kormány nélküle terjeszti be az Országgyűlésnek ezeket a törvényeket –, de ennél többet nem szabad vállalnia.

Az MSZMP azonban ekkorra már hajlandónak mutatkozott elfogadni, hogy a tárgyalások eredménye a számára semmi külön formai előnyt nem biztosító szabad és tiszta választások jogi garantálása legyen. Ekkorra a Párt már nemcsak a többpártrendszer fogadta el – mint 1989 februárjában –, hanem azt is, hogy annak nem feltétlenül kell a „szocialista pluralizmus” keretei között megvalósulnia. Ahhoz azonban, hogy az MSZMP helyt tudjon állni a valódi pluralizmus keretei között – vélték – az általa jelölt embereknek ott kell lenniük a legfontosabb új intézményekben. Ezért is szorgalmazta az MSZMP a tárgyalást az alkotmány felülvizsgálatáról, a köztársasági elnök jogköréről és megválasztásának módjáról, valamint az Alkotmánybíróság mielőbbi felállításáról. Kezdetben ugyancsak fontosnak tartotta a gazdasági tárgyalásokat, ezt azonban Nyers Rezső pártelnökké választása (1989. június 23.) után már kevésbé erőltette, így a gazdasági tárgyalások jelentőségüket tekintve jóval elmaradtak a politikai tárgyalások mögött. Ezzel együtt az MSZMP képviselői úgy vélték, hogy mindezekben a témakörökben történő megegyezés elengedhetetlen feltétele az átmenet békés, sikeres lebonyolításának. Az Ellenzéki Kerekasztal végül elfogadta a fenti témakörök napirendre tűzését, s így került sor a gazdasági tárgyalásokra, a régi alkotmány teljes felülvizsgálatára, a sarkalatos törvényeken túlmutató egyéb törvények előkészítésére és megszövegezésére.

Az 1989 nyarán lezajlott háromoldalú tárgyalássorozatot időszakát belpolitikailag az MSZMP dezintegrálódása,³⁰ és az ellenzéki pártok további térnyerése³¹ jellemezte. Ugyanekkor azonban az Ellenzéki Kerekasztalon belül is láthatóbbá, érzékelhetőbbé váltak a nézetkülönbségek. Voltak olyan kérdések, amelyekben – hosszú viták után – az EKA egyetértésre tudott jutni önmagán belül: ilyenek voltak például a választójogi törvény vagy a pártfinanszírozás kérdései. Voltak olyan kérdések, amelyekben az EKA szervezeti egységesek voltak, de az MSZMP-vel nem jutottak megegyezésre. Ilyen volt a közszolgálati média feletti pártkontroll megszüntetésének kérdése, a munkásörség azonnali, jogutód nélküli felszámolásának igénye, a pártvagyonnal való elszámolás követelése (amelynek az MSZMP nem tulajdonosa, csak kezelője volt), valamint a párt-szervezetek munkahelyi szerveződése tilalmának kimondása.

A köztársasági elnöki intézmény létrehozására vonatkozóan – az 1946. évi I. törvény alapján – háromoldalú konszenzus született.³² Abban azonban a kezdeti egyetértés után az Ellenzéki Kerekasztalon belül is éles viták alakultak ki, hogy mikor kerüljön sor a köztársasági elnök megválasztására (illetve a nép, vagy az új parlament által). Ebben a kérdésben 1989 augusztusától az Ellenzéki Kerekasztal nem tudott egységes álláspontot

³⁰ 1989. június 24-től átalakult az MSZMP vezetése, Grósz Károly pártfőtitkár helyébe egy négyfős vezetés lépett, amelynek tagjai Nyers Rezső, Grósz Károly, Németh Miklós és Pozsgay Imre lettek. A Politikai Bizottságot átalakították és kibővítették, a testület ettől kezdve Politikai Intéző Bizottság elnevezéssel működött tovább.

³¹ 1989. június 16-án több mint kétszáz ezer ember jelenlétében vettek búcsút a Hősök terén Nagy Imrétől és mártírtársaitól. Ez az esemény – amelyen Vásárhelyi Miklós, Mécs Imre, Rácz Sándor, Zimányi Tibor és Orbán Viktor mondott beszédet – később a rendszerváltás szimbóluma lett. Július 6-án megtörtént Nagy Imréék jogi rehabilitálása is: a Legfelsőbb Bíróság utólag felmentette a kivégzett egykori vezetőket. Július végén és augusztus elején az akkor legnépszerűbb ellenzéki párt, az MDF jelöltjei – összellenzéki támogatással – fontos győzelmet arattak az időközi választásokon.

³² A Magyarország államformájáról szóló 1946:I. törvénycikk tizenkilenc szakaszából tizennyolc az elnök intézményével foglalkozik.

képviselni az MSZMP-vel szemben, ezért folyamatosan halogatta az erről hozandó döntést. Végül az SZDSZ és a Fidesz szeptember közepén úgy döntött, hogy mivel a tárgyalásokon olyan nagy jelentőségű kérdések maradtak nyitva – mint a pártvagyonnal való elszámolás problémája, a munkásörtség fennmaradása vagy megszüntetése, a munkahelyi pártszerveződés engedélyezése vagy tilalma és a köztársasági elnök megválasztása idejének és módjának problémája –, hogy ezek miatt nem írja alá a szeptember 18-i megállapodást és népszavazást kezdeményez a megoldatlan kérdésekben.

Itt, ezen a ponton kettészakadt a Kerekasztal. A megállapodást aláíró szervezetek többsége (BZSBT, KDNP, MDF, MNP) úgy vélekedett, hogy a tárgyalásoknak egy szakasza zárult csak le, így semmi akadálya a nyitva marad kérdések későbbi tárgyalásos rendezésének. A népszavazást kezdeményező SZDSZ és Fidesz viszony úgy látta, hogy nincs esély e kérdések tárgyalásos megoldására, mert az MSZMP megkezdte az előkészületeket a mielőbbi közvetlen elnökválasztásra, sőt, még októberi átalakuló kongresszusán is hitet tett a pártok munkahelyi szerveződése mellett.³³ A Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája megfigyelői státusára hivatkozva maradt távol a szeptember 18-i megállapodás aláírásától. Az MSZDP – amely a megállapodást csak azzal a megjegyzéssel írta alá, hogy nem ért egyet a szabad választások előtti közvetlen elnökválasztással –, valamint a megállapodást teljes egészében aláíró FKGP érzekelte a közhangulat (és párttagságuk véleményének) gyors változását és utólag csatlakozott a nyitva maradt négy kérdésben aláírásokat gyűjtő, népszavazást követelő „koalícióhoz”.

Az Ellenzéki Kerekasztal a konszenzusos döntéshozatal elvén működött, ezért akár csak egyetlen szervezet vétója is megakadályozhatta volna a többiek megállapodását. Ennek elkerülésére született meg az azóta is vitatott kompromisszum: az ellenzék radikális szárnya lemondott vétójogáról, így lehetővé tette, hogy a többiek aláírassák a megállapodást. Cserébe még ott, az aláírási ceremónia televíziós nyilvánossága előtt jelenthette be a népszavazási kezdeményezést, amely így azonnal országos politikai üggyé válhatott. Végül az EKA mérsékelt és radikális szárnyának önkéntelen együttműködése mégis kényszerhelyzetbe hozta az MSZMP-t. Az EKA mérsékeltjeivel való aláírás megkötötte az MSZMP kezét a sarkalatos törvények³⁴ és az alkotmánymódosítás parlamenti elfogadtatása kérdésében: így, ennek következményeként születhetett meg 1989.

³³ A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások utolsó, 1989. szeptember 18-i ülésén az SZDSZ nevében Tölgyessy Péter indokolta a zárómegállapodás aláírásától való tartózkodásukat:

„Az az igazság, hogy egészen az utolsó percig reménykedtünk abban, hogy igazán lényeges döntés nem lesz, amely megelőzné ezen tárgyalóasztal mellett a szabad választásokon felhatalmazott parlamentet, ezért nagyon sok kérdésben igen jelentős engedményeket tettünk. (...) nem vállalhatjuk a felelősséget azért, hogy a magyar történelmet egy egészen új irányba vivő elnökválasztásba, a szabad választások előtti elnökválasztásba beleegyezzünk. Úgy döntöttünk, nem vállaljuk ezért a felelősséget, hogy a magyar történelem nem egy demokratikus irányban halad, nem egy demokratikus átmenet felé folyik a haladás, hanem adott esetben esetleg egy elnöki rendszer felé. Összegezve: igyekeztünk tárgyalópartnereinknek lehetővé tenni, hogy egy olyan megállapodást, amelyet ők előrelépésnek tartanak, aláírassanak. Mi fenntartásainkkal az aláírást nem tudjuk megtenni, hiszen hiányzik több olyan elem ebből a megállapodásból, amely szervezetünk számára elengedhetetlen lett volna ahhoz, hogy ezt az aláírást megtegyük.” MNL OL P. 2117. 7. doboz, 19. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989.* i. m. 4. k., 78. sz. dokumentum.

³⁴ Az Országgyűlés 1989. október 26–28-i ülészakán napirendre tűzte, majd október 17-én elfogadta az ún. sarkalatos törvényeket az Alkotmány módosításáról, az Alkotmánybíróságról, a pártok működéséről és gazdálkodásáról, az országgyűlési képviselők választásáról, a Büntető Törvénykönyv módosításáról és a büntetőeljárási törvény módosításáról.

október 23-án a harmadik köztársaság. Az EKA radikális szervezetei viszont azonnal elindíthatták petíciós kampányukat, amelynek eredményeként az 1989. november 26-án megtartott „négy igen”-es népszavazáson biztosították a szabad választásokhoz vezető legrövidebb utat.³⁵ Az 1989. szeptember 18-i megállapodás aláírásával, valamint a novemberi „négy igenes” népszavazás sikerével együtt – bár munkáját 1990 április végéig tovább folytatta – teljesült az Ellenzéki Kerekasztal eredeti célja: békés úton eljuttatni az országot a demokrácia küszöbéig, a szabad választásokhoz.

Azt a tárgyalási modellt, amely intézményes formát kívánt biztosítani a politika legális és pre-legális szereplői számára eltérő, sőt, ellentétes érdekeik, értékpreferenciáik, szándékaik, törekvéseik kifejezésére és ezek – lehetőség szerinti – konszenzusos döntésekké alakítására formálisan az érdemi politikai tárgyalások megkezdéséről szóló, 1989. június 10-én aláírt háromoldalú megállapodás alakította ki. Ezt konkretizálta az a megállapodás, amelyet a politikai egyeztető tárgyalások témaköreivel és munkarendjével kapcsolatosan 1989. június 21-én írtak alá a tárgyalófelek.³⁶

A több, mint három hónapig működő struktúra biztosította a politikai és jogi rendszer átalakításának valódi kereteit.

PLENÁRIS ÜLÉS

Politikai deklarációk színtere.

(Résztevők: szervezetenként 3-3 fő, továbbá az Országgyűlés elnöke által megfigyelőként elfogadott szervezetek képviselői.)

Jószolgálati bizottság: Bármely szinten felmerült problémák megoldására.

(Résztevők: oldalanként 3-3 fő.)

³⁵ Lásd: Az Országgyűlés 41/1989. (XII. 27.) OGY határozata a népszavazás eredményéről, 1989. december 21. Magyar Közlöny 1989. 97. sz.

³⁶ Lásd: *Megállapodás a politikai egyeztető tárgyalások témaköreivel és munkarendjével kapcsolatos egyes kérdésekről*.

„A Magyar Szocialista Munkáspárt, az Ellenzéki Kerekasztal, valamint a harmadik tárgyalófélként szereplő társadalmi szervezetek és mozgalmak által 1989. június 10-én aláírt megállapodás tartalmazza a politikai egyeztető tárgyalásokra vonatkozó alapvető elveket. Ezekből kiindulva a három tárgyalófél a pontos tematikáról, a tárgyalási szintekről, a munkabizottságok kiküldetéséről, valamint a megfigyelőkről a következők szerint állapodnak meg. Az érdemi politikai tárgyalások témaköre:

I. A demokratikus politikai átmenet megvalósítását szolgáló elvek és szabályok meghatározása

(1) Az alkotmánymódosítás időszerű tételei, a köztársasági elnöki intézmény és az Alkotmánybíróság kérdései;
(2) A politikai pártok működésének jogi szabályozása;
(3) A választásokkal kapcsolatos kérdések, a választójogi törvények;
(4) A büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvény módosításának elvei;
(5) A tájékoztatás és az információ kérdései, az új tájékoztatási törvény;
(6) Az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtése.

II. A gazdasági és a szociális válság leküzdésének stratégiai feladatai

(1) A gazdasági válság (eladósodás, szerkezetátalakítás, infláció stb.) kezelésének stratégiai kérdései;
(2) A gazdasági válság szociális következményei és kezelésének módjai;
(3) A tulajdonreform, különös tekintettel az állami vagyon átalakulására;
(4) A földtulajdon és a szövetkezeti törvény kérdései;
(5) A költségvetési reform és az államháztartási törvény;
(6) A versenyjog és a monopolelles szabályozás, a vállalkozások jogi akadályainak lebontása.
Budapest, 1989. június 21.” Népszabadság, 1989. június 22.

KÖZÉPSZINT

I. Politikai egyeztető bizottság

A demokratikus átmenet megvalósítását szolgáló elvek és szabályok meghatározása.

(Résztevők: szervezetenként 2-2 fő.)

II. Gazdasági és szociális bizottság

A gazdasági és szociális válság leküzdésének stratégiai feladatai.

(Résztevők: szervezetenként 2-2 fő.)

SZAKÉRTŐI SZINT

I. Politikai munkabizottságok

- I/1. Az alkotmánymódosítás időszerű tételei, a köztársasági elnöki intézmény.
- I/2. A politikai pártok működésének jogi következményei és kezelésének módjai.
- I/3. A választásokkal kapcsolatos kérdések, a választójogi törvény.
- I/4. A büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvény módosításának elvei.
- I/5. A tájékoztatás és az információ kérdései és az új tájékoztatási törvény.
- I/6. Az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtése.

(Résztevők: oldalanként 5-5 fő.)

II. Gazdasági munkabizottságok

- II/1. Gazdasági válság kezelésének stratégiai kérdései (adósságprobléma, szerkezet-átalakítás, infláció)
- II/2. A gazdasági válság szociális szabályozása.
- II/3. A tulajdonreform, különös tekintettel az állami vagyon átalakulására.
- II/4. A földtulajdon és a szövetkezeti törvény kérdései.
- II/5. A költségvetési reform és az államháztartási törvény.
- II/6. A versenyjog és a monopolelles szabályozások jogi akadályainak lebontása.

(Résztevők: oldalanként 5-5 fő.)

A tárgyalások hármas szerkezetében a munkabizottságok jelentették a valódi műhelyszintet, amelynek keretében a résztvevők először fejtették ki álláspontjukat, s amelyen a nézetkülönbségek is először körvonalazódtak. A tárgyalások módszeréből következően a középszintű politikai egyeztető tárgyalásokon a munkabizottságok képviselői a „műhelyekben” kialakult megállapodások fő vonalait ismertették, majd összegezték azokat a kérdéseket, amelyekben a szakértők között nem jött létre konszenzus, s ezeket bocsátották vitára. Azokban az esetekben, amelyekben a középszinten sem alakult ki konszenzus, a kérdéseket visszautalták a szakértői szintre. A tárgyalópartnerek elvi politikai és szakmai megállapodása végül a középszinten született meg, az ünnepélyes aláírásra pedig a plenáris ülésen került sor. A munkabizottsági egyeztetések rendkívüli mélysége, sokrétősége, a témák sokasága, a tárgyalópartnerek aprólékos-körütekintő gondossága folytán ezek a viták a tárgyalások középszintjén már csak jelzésszerűen jelenhettek meg.

A munkabizottsági ülések jelentőségét növeli az is, hogy a szakértői viták nem fejeződtek be a középszintű tárgyalásokat lezáró 1989. szeptember 18-i megállapodással, hanem éppen ennek megfelelően a továbbra is nyitott kérdésekről – többek között a választások nyilvánosságáról, a tájékoztatási és információs törvényről, vagy a politikai

kérdések erőszakos megoldásának kizárásáról – még 1989. november végén is folytak tárgyalások a munkabizottságokban.³⁷

A tárgyalások struktúráját illetően a tárgyalópartnerek az 1989. június 10-én aláírt megállapodásban rögzítették, hogy az érdemi tanácskozás plenáris üléseken és bizottságokban folyik majd, s ez utóbbiak feladata az lesz, hogy szakértői szinten készítsék elő a középszintű tárgyalásokat. A megállapodás ugyanakkor lehetővé tette azt is, hogy ezek a munkabizottságok – újabb szakértők bevonásával – albizottságokat hozzanak létre.

Az első, reprezentatív jellegű nyitó plenáris ülésre 1989. június 13-án került sor, a második plenáris ülésre pedig június 21-én. Ekkor a tárgyalófelek felolvasták szándéknyilatkozataikat, és megállapodtak a tárgyalások témáit és munkarendjét illetően. Ezt követően a három tárgyalópartner kijelölte a maga szakértőit, és az 1989. július 6-i középszintű politikai egyeztető tárgyaláson Pozsgay Imre bejelentette, hogy június 30-ától mind a hat politikai munkabizottság megalakult és elkezdődött az érdemi munka.

A tárgyalások témáival kapcsolatban azonban a tárgyalópartnerek véleménye több ponton is eltérő volt: egyfelől a tekintetben, hogy a politikai és gazdasági témák milyen súllyal szerepeljenek a politikai szakértői egyeztetéseken, másfelől abban, hogy mi tartozik szorosan a békés átmenethez elengedhetetlenül tisztázandó kérdések közé. Az MSZMP az előrehozott választások lehetőségét szem előtt tartva – annak jogi előkészítéseként – elsősorban az I/1-es, az I/2-es és az I/3-as munkabizottságban folyó munkát sürgette, azaz az alkotmánymódosítással, a párttörvénnyel és a választójogi törvénnyel összefüggő kérdések tárgyalását. Az Ellenzéki Kerekasztal számára ugyanakkor fontos volt, hogy a visszarendeződést megakadályozó politikai és jogi garanciákat már rövid távon is biztosítsa, továbbá az is, hogy a nyilvánosságot hozzáférhetővé tegye az ellenzék számára a tárgyalások ideje alatt és különösen a választásokat megelőző időszakban. Ezért az I/4-es, az I/5-ös és az I/6-os munkabizottságok témáinak tárgyalását főként az EKA szervezetei szorgalmazták.

A partnerek között a tárgyalások nyilvánosságával kapcsolatban sem volt egyetértés. Az EKA a június 10-i megállapodást követő egyeztető megbeszéléseken szembesült azzal, hogy a tárgyalások ténylegesen nem két, hanem három szinten folynak majd, s ennek következtében az EKA várakozásával ellentétben a legfontosabb döntéseket nem a plenáris üléseken, hanem a középszintű bizottságokban hozzák. Ez pedig azt jelentette, hogy egyfelől az MSZMP-nek sikerült kivonni a párt főtitkárát a tárgyalásokból és őt csak a biztonságos reprezentatív szerepben felvonultatni, másfelől a hármas struktúra következményeként a középszintű politikai egyeztető tárgyalások munkabizottsági üléseknek minősültek, s mint ilyenek a megállapodás értelmében zártak voltak; egészen augusztus 24-ig, amikor az EKA határozott kérésére nyilvánossá váltak.³⁸

³⁷ Bár az I/6-os – az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtésével foglalkozó – munkabizottság 1989. november 8-i ülése december 6-ára még kitűzte következő ülését, de semmilyen adat nem támasztja alá, hogy erre sor került volna. Így a munkabizottságok 1989 novemberében valóban befejezték működésüket és ettől kezdve csak az Ellenzéki Kerekasztal folytatta munkáját 1990. április végéig.

³⁸ A tárgyalások nyilvánosságával kapcsolatban az Ellenzéki Kerekasztal 1989. augusztus 24-i ülésén levelet fogalmazott meg a középszintű politikai egyeztető tárgyalások aznapi ülése számára. Eszerint „felkérjük a Politikai Egyeztető Tárgyalások résztvevőit, egyezzenek bele, hogy a középszintű tárgyalások a teljes nyilvánosság, a sajtó, rádió, televízió színe előtt folyjanak.” MNL OL P. 2117. 7. doboz, 9. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989.* i. m. 3. kötet 61. sz. dokumentum.

III. A igazságszolgáltatási értékek újraértelmezése a jogállamiság alternatíváiban

A háromoldalú tárgyalások hat politikai munkabizottsága közül a legjelentősebb munkát az I/1. számú („Az alkotmánymódosítás időszerű tételei, a köztársasági elnöki intézmény és az alkotmánybíróság kérdései”) bizottság végezte. Bár a Nemzeti Kerekasztal résztvevőinek a politikai egyeztető tárgyalások témaköreivel és munkarendjével foglalkozó 1989. június 21-i megállapodása az alkotmánymódosítással, a pártok működésével, illetve a választásokkal kapcsolatos kérdésekben tartotta kiemelten indokoltnak a „gyorsított ütemű munka vállalását”, ezek sorából is kiemelkedik az alkotmányozó munka fontossága.³⁹ „Anyajogként” a közjog egyébként is gyűjtőterülete a többi jogág alkotmányos alapelveinek, de az átmenet időszaka önmagában is joggal kapta az „alkotmányos forradalom” megjelölést. Mindez természetesen nem kisebbíti a többi munkabizottságban folytatott munka jelentőségét, hiszen maga az I/1-es munkabizottság is gyakran utalt át különböző feladatokat más bizottság tevékenységi körébe, és a más bizottságokban kialakított javaslatokat kölcsönösen tudták saját munkájukban is hasznosítani. Mégis, ha a korabeli sajtót, vagy a rendszerváltás időszakával foglalkozó elemzéseket vesszük figyelembe, szembevetve az I/1-es bizottság szerepének túlsúlyát.

Mindezt az a tény is megerősíti, hogy éppen ebben az albizottságban készült a tárgyalások legfontosabb dokumentuma: a Magyar Köztársaság alkotmánya. Történelmi háttérét tekintve természetesen nem előzmények nélküli munkáról volt szó. Az alkotmány felülvizsgálatának folyamatában – a már korábban megindult tudományos kutatások jelentős elméleti eredményei mellett – az MSZMP 1988. májusi pártértekezlete tekinthető kiindulópontnak. Állásfoglalása megerősítette, hogy „a társadalmi, politikai fejlődés szükségessé teszi az alkotmány felülvizsgálatát”, majd részletezi ennek fő irányait⁴⁰ Ezt követően az MSZMP Politikai Bizottságának 1988. május 31-i határozata konkretizálta a teendőket: „A Politikai Bizottság egyetért az alkotmány felülvizsgálatának megkezdésével; a munkálatok tartalmi kereteire, szervezeti rendjére vonatkozó javaslatot alapul elfogadja. A vitában elhangzott észrevételek figyelembevételével átdolgozott anyagot Fejti György elvtárs hagyja jóvá. Felkéri az Országgyűlés elnökét és a Minisztertanács elnökét, hogy az alkotmány vizsgálatával összefüggő állami feladatok végrehajtása érdekében tegyék meg a szükséges intézkedéseket. Megbízta a KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztályát, hogy a Központi Bizottság által kiküldendő bizottság összetételére tegyen javaslatot a Politikai Bizottságnak, melyet jóváhagyásra a Központi Bizottság soros ülése elé kell terjeszteni. A Közigazgatási és Adminisztratív Osztály folyamatosan gondoskodjon az alkotmány felülvizsgálatával kapcsolatos politikai döntések előkészítéséről.”⁴¹

A politikai bizottsági döntést követően hozta meg a Minisztertanács az alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról 2022/1988. (HT. 7.) MT határozatát. Ebben a testület jóváhagyólag tudomásul veszi az Igazságügyi Minisztériumnak az alkotmány felülvizsgálatának ütemtervéről, valamint a szakmai szervezeti keretekről szóló előterjeszté-

³⁹ Lásd: 34. sz. jegyzet.

⁴⁰ KOSZTRICZ ANNA et al. (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt országos értekezletének jegyzőkönyve*. 1988. május 20–22. Kossuth. Budapest, 1988. 262–263. pp.

⁴¹ Az MSZMP Politikai Bizottságának 1988. május 31-i határozata. MNL OL M – KS – 288. f. 5/1072. ö. e.

sét.⁴² Az 1988. június 29-én igazságügyi miniszterré kinevezett Kulcsár Kálmán tíz munkabizottságot hozott létre az alkotmány egyes szabályozási tárgyköreinek gondozására, majd augusztus elején egy előzetes koncepcióvázlatot terjesztett elő az alkotmány felülvizsgálatáról. E dokumentum szerint ekkor még nem született döntés arról – jóllehet a vitában felmerült –, hogy új alkotmány kidolgozására, vagy az 1949-ben kelt alkotmány módosítására kerüljön-e sor; maga a PB-határozat is az „alkotmányról szóló” törvényjavaslatról beszél. Kulcsár Kálmán a további, eldöntendő kérdések körébe sorolja, hogy „utaljon-e az alkotmány maga az egypártrendszerre, mint a politikai rendszer sajátosságára, s ha igen, összekösse-e jelenlegi történeti helyzetünkkel, mintegy ‘átmeneti’ jelleggel biztosítva úgy, hogy a történelmi feltételek változásával esetleg alkotmányváltoztatás nélkül, más pártok szerveződése is lehetséges legyen”. Az alkotmányozás jellegével kapcsolatban megállapítja: „A jelenleg hatályban lévő alkotmányunk – a módosítások ellenére – alapvetően a harmincas években, a Szovjetunióban kialakult politikai rendszert, illetőleg az ott 1936-ban elfogadott ún. ‘sztálini’ alkotmányt tükrözi, és pedig bizonyos vonatkozásban szinte ‘hívebben’, mint az 1977-ben a Szovjetunióban elfogadott új alkotmány. Ehhez való ragaszkodás politikailag felesleges teher továbbvitelét jelentené és óhatatlanul is egy olyan politikai rendszerhez való kötődésre engedne következtetni, amelyet a társadalom fejlődése meghaladott és amelyet egyébként sok összefüggésben magunk is elutasítunk. Kétségtelenül felmerül azonban a kontinuitás problémája, az ugyanis, hogy a szükséges változásokat tudomásul véve és érvényesítve, társadalmunkat és államunkat nem akarjuk saját korábbi fejlődési szakaszától elválasztani, e fejlődés eredményeit elutasítani.” Végül arra a következtetésre jut, hogy a problémák megoldásához szükséges tartalmi és szerkezeti változások súlyára tekintettel „technikailag is indokolt teljesen új alkotmány elkészítése.”⁴³

Az MTA Államtudományi Kutatások Programiroda vezetőjeként Kilényi Géza 1988. szeptember közepére készített egy, az alkotmányozás politikai szempontból leg-

⁴² Az Alkotmány felülvizsgálatának szakmai szervezeti kereteivel kapcsolatban a határozat 2. sz. melléklete megállapította:

„1. Az Alkotmányban szabályozandó egyes témák szabályozási koncepciójának kialakítására a tudományos élet, valamint az érdekelt állami és társadalmi szervek képviselőiből munkabizottságokat kell létrehozni. A munkabizottságokban részt vesznek országgyűlési képviselők is, valamint a tudománynak azok a képviselői is, akik az elmúlt időszakban az Alkotmányban szabályozandó kérdésekben alternatív javaslatokat dolgoztak ki.

A munkabizottságok között létre kell hozni a kodifikációs bizottságot is, amelynek feladata a kodifikációs munkák irányítása, illetőleg a munkabizottságok részkonceptiói alapján az Alkotmány tervezetének kidolgozása.

2. A munkabizottságok tevékenységét az igazságügyminiszter által vezetett, az egyes munkabizottságok vezetőiből álló tudományos-szakmai bizottság koordinálja és irányítja.

3. Az Alkotmány előkészítésének sokoldalú szakmai-tudományos megalapozása, az alkotmány koncepció és az Alkotmány-törvényjavaslat kidolgozását végző szervek munkájának elősegítése érdekében az Igazságügyi Minisztériumban – erre a munkára függetlenített munkatársakból – Alkotmányelőkészítő Kodifikációs Titkárságot kell létrehozni. A Titkárság feladata a tudományos kutatások összehangolása, a munkabizottságok munkájának koordinálása, szervezése és segítése, valamint a bizottsági anyagok és jogszabálytervezetek előkészítésénél a titkársági teendők ellátása.”

A Minisztertanács 2022/1988. (HT.7.) MT határozata az Alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról. Határozatok Tára, 1988. augusztus 25. 7. sz.

⁴³ Lásd KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Egy alkotmányelőkészítés dokumentumai*. (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására 1988–1990.) Államtudományi Kutatóközpont. Budapest, 1991. 1. kötet 43–63. p.

fontosabb kérdéseit tartalmazó „munkaközi anyagot” a Minisztertanács számára, amely az MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztálya mellett működő alkotmányelőkészítő bizottság elé is bekerült. Az új alkotmány mellett érvelve a külpolitikai vonatkozásokra is felhívja a figyelmet: „A tapasztalatok szerint valamely szocialista ország új alkotmányának nemzetközi fogadtatása mindig két dologtól függ: az alkotmány tartalmától, illetőleg a hatalmat gyakorlók ‘politikai hitelképességétől’, ami az alkotmányos rendelkezések aranyfedezete. E két dolog nehezen függetleníthető egymástól. A mi esetünkben aligha kell attól tartani, hogy az új alkotmány aggodalmat kelt barátaink körében, illetőleg csökkenti az ország nemzetközi presztízsét. Reálisan épp az várható, hogy stabil politikai célkitűzéseink megerősítése és a modern szocialista állam jellemvonásainak alaptörvényi szintű rögzítése, illetőleg az állampolgári jogoknak nemzetközi kötelezettségeinkkel összhangban álló szabályozása egyértelműen kedvező visszhangot vált ki.”⁴⁴ 1988. november 30-i dátummal készült el – az ekkorra az alkotmányelőkészítésért felelős igazságügyminiszter-helyettesé kinevezett Kilényi Géza irányításával – a Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója, amelyet már szakmai vitára is bocsátottak. A koncepciónak a szabályozási mód alapkérdéseire vonatkozó megállapításai a következők:

„a) A politikai közéletben bizonyos ideig vita folyt arról, hogy új Alkotmány kidolgozására, vagy az 1949-es Alkotmány átfogó módosítására van-e szükség. A tudományos kutatás kezdettől fogva új Alkotmányban gondolkodott. Az Alkotmány felülvizsgálatának összesített tapasztalatai egyértelműen és vitán felül álló módon ezt az álláspontot támasztották alá. Mivel e kérdésben az előzetes koncepció megvitatása során is teljes volt a nézetazonosság, s ezt később országgyűlési állásfoglalás is megerősítette, ma már indokolatlan annak terjedelmes kifejtése, hogy milyen érvek szólnak az új Alkotmány megalkotása mellett. Elegendő annyit leszögezni, hogy 1949 óta alapvetően megváltozott szocializmus-képünk a hatalomról és a hatalomgyakorlás módjáról, valamint az emberi jogokról vallott felfogásunk, emellett mélyreható változások következtek be a társadalom szerkezetében, a gazdaságban, a tulajdonviszonyokban és a politikai intézményrendszerben, még további jelentős változások most vannak kibontakozóban. Mindezt egy alkotmány képtelen nyomon követni, vagy ha igen, ez annak a bizonyítéka, hogy az általánosság igen magas szintjén mozog, s ezért a szó igazi értelmében véve nem is tudja betölteni alaptörvény szerepét. Az elmúlt évtizedekben nálunk annyi alkotmánymódosításra került sor, hogy a hatályos alkotmányszöveg teljesen eklektikussá vált: számos új rendelkezés került bele, amelyek nehezen férnek össze a hatalom túlzott koncentrációján alapuló eredeti alkotmány-koncepcióval. Új szerkezeti felépítésű Alkotmányra van tehát szükség, amely számot vet a XX. század végének társadalmi-gazdasági realitásaival, s a marxista társadalomtudomány legújabb eredményeit felhasználva új elméleti alapokon álló, korszerű, s egységes logikai rendszerbe illeszkedő szabályozást nyújt.

b) Ismeretesek olyan szocialista alkotmányok, amelyek sokkal inkább politikai deklarációra, mintsem törvényre emlékeztetnek. Van olyan alkotmány is, amelynek egyes fejezetei egy régi politikai gazdaságtani tankönyv kivonatának tűnnek. Az előkészítés

⁴⁴ I. m. 71. p.

során teljes nézetazonosság nyilvánult meg a tekintetben, hogy Alkotmányunk alaptörvényi – azaz jogszabályi – jellegét kell kidomborítani, és nem kerülhetnek az Alkotmányba politikai jelszavak. Másfelől viszont a szabályozás legyen áttekinthető és kö-zérthető, hogy az Alkotmány valamennyi állampolgár közkincsévé, az állampolgári alapműveltség szerves részévé válhasson. Ennek megfelelően a szövegezés nem lehet sem öncélúan jogászcodó, sem elméletieskedő.

c) Szorosan összefügg az iménti kérdéssel az Alkotmány szabályozási mélysége, az egyes rendelkezések részletessége és konkrétsága. Általános az a vélemény, hogy az új Alkotmány nem maradhat meg a hatályos szöveg igen magas fokú absztrakciós szintjén, hanem annál konkrétabbnak kell lennie, hogy az Alkotmányba foglalt szabályok minél szélesebb körben érvényesülhessenek közvetlenül – azaz más jogszabályok közbejötté nélkül – a jogalkalmazásban. Ebből eredően nyilvánvaló, hogy az új Alkotmány a jelenleginél nagyobb terjedelmű lesz. E törekvés azonban nem vezethet terjengősségre, az alaptörvénynek részletszabályokkal való »felhígítására«.

Irreális az a célkitűzés, hogy minden, államjogi szempontból fontos kérdést az Alkotmány és csakis az Alkotmány szabályozzon. Továbbra is szükség lesz az Alkotmányhoz szorosan kapcsolódó, politikai szempontból kiemelkedő jelentőségű törvényekre, amelyek az Alkotmánnyal együtt alkotják a magyar közjog jogszabályanyagának felső szféráját. A most említett törvények részben a legfontosabb állami szervekre (az Alkotmánybíróságra, a tanácsokra, a bíróságokra) vonatkoznak, részben az állam és a társadalmi szervezetek kapcsolatát szabályozzák (a politikai pártokról szóló törvény, a szakszervezeti törvény), részben pedig az egyéni és kollektív állampolgári alapjogokat vonják szabályozási körükbe (a gyülekezési jogról, az egyesülési jogról, a nemzetiiségekről, a lelkiismereti szabadságról szóló törvény).

Az előzetes koncepció megvitatása során helyeslést kapott az a javaslat, hogy – számos más országhoz hasonlóan – egyfelől az Alkotmány, másfelől az 'egyszerű' törvények (pl. bányatörvény, vízügyi törvény, építésügyi törvény) között hozzunk létre egy közbenső kategóriát, az 'alkotmányos törvények' kategóriáját, s az e körbe tartozó törvények kiemelkedő politikai és alkotmányjogi jelentőségét a törvényelőkészítés és a döntéshozatal szabályozásánál is juttassuk kifejezésre (pl. minősített többséggel történő elfogadás). Így az országnak továbbra is egy alkotmánya lesz, ugyanakkor az alkotmányos törvények bizonyos mértékig 'tehermentesítik' az alkotmányt, mivel lehetővé teszik, hogy még a legfontosabb szabályozási tárgykörökre vonatkozó részletszabályokat se kelljen maradéktalanul belefoglalni az alaptörvénybe.

d) Állásfoglalást igényel az a kérdés is, hogy az új Alkotmány milyen mértékben tükrözze a már elért eredményeket, s milyen mértékben legyen előremutató, programadó. Nyilvánvaló, hogy ma egy alkotmány nem lehet olyan értelemben programadó, mint 1949-ben, hiszen akkor az Alkotmány rögzítette az új típusú állami szervekre (a tanácsokra, a bírósági és az ügyészségi szervezetre) vonatkozó alapvető szabályokat, s az Alkotmány elfogadását egy vagy több évvel később követte e szervek tényleges létrehozása. Napjainkban számot kell vetni a tanácsok, a bíróságok stb. létezésével. Más kérdés, hogy az Alkotmány ennek ellenére nem szorítkozhat a tényleges helyzet statikus szabályozására, hanem annyiban előremutatónak kell lennie, hogy a szabályozás kidol-

gozásánál az említett szervek rendszerének és működési elveinek korszerűsítésére kell törekedni. Nagy valószínűséggel rendelkezik majd az Alkotmány új, ez idő szerint nem létező jogintézményekről is, s végül az állampolgári jogokra nézve olyan szabályozást nyújt, amelynek számos elemét az Alkotmányt követően kidolgozásra kerülő törvények fogják majd realizálni.

Alapvető fontosságú, hogy az új Alkotmány legyen időtálló. Ez is amellet szól, hogy ne törekedjünk statikus szabályozásra, hanem engedjünk teret a tulajdoni viszonyok, a gazdasági rendszer, a politikai intézményrendszer – alkotmányos rendünkkel és az Alkotmányban rögzített társadalmi céljainkkal összhangban álló – spontán fejlődésének. Ez más megfogalmazásban annyit jelent, hogy az Alkotmány ne akadályozza indokolatlan megkötöttségekkel az egészséges irányú kibontakozást, s ezt csak olyan mértékben szorítsa korlátok közé, amilyen mértékben azt az alkotmányos rend védelme elengedhetetlenné teszi. Ez nehéz és felelősségteljes jogszabályszerkesztési feladat, mivel megköveteli a társadalmi folyamatok prognosztizálását. (Nyilvánvaló például, hogy sok vonatkozásban más alkotmányos szabályozást igényel a többpártrendszerű struktúra, mint az egypártrendszer.)

A kifejtettek értelemszerűen irányadók az Alkotmány ideológiai vonatkozásaira is. Joggal elvárható az Alkotmánytól, hogy a szocialista társadalmi berendezkedés modern, tudományosan megalapozott koncepcióját jelenítse meg, de nem kérhető számon az alaptörvénytől egy 'naprakész' szocializmus-kép. Tudomásul kell ugyanis vennünk, hogy szocializmus-képünk számos vonatkozásban szüntelenül fejlődik, s e tekintetben éppoly kevésbé lehet számolni valamely statikus állapot tartós fennmaradásával, mint a politikai intézményrendszer vagy a gazdaság vonatkozásában.

e) Azok az elvi-elméleti alapok, amelyekre az új Alkotmány felépül, a jelenlegitől eltérő szerkezeti tagolást – így egyebek között fejezet-sorrendet – igényelnek, s ez korántsem pusztán formai kérdés. E tekintetben is indokolt figyelembe venni a szocialista alkotmányfejlődés alapvető tendenciáit.

Hatályos Alkotmányunk az állampolgárok alapvető jogairól és kötelességeiről szóló fejezetet meglehetősen hátul, sorrendben hetedikként helyezi el. Ez összefüggésben áll azal, hogy az irányadónak tekintett sztálini alkotmánykonceptió nem tulajdonított nagy jelentőséget e tárgykörnek – Alkotmányunk például egyetlen mondatl 'intézi el' az emberi jogokat –, s az Alkotmány államszervezet-centrikus volt. Indokolt az említett tárgykör jelentőségét azáltal is kifejezésre juttatni, hogy a megfelelő fejezet az Alkotmány elejére, a társadalmi rendről szóló fejezet mögé kerül, s így megelőzi az állami szervek egyes típusairól szóló fejezeteket. Célszerű más szerkezeti változtatásokat is végrehajtani. (Ezek a jelen szabályozási koncepcióban még nem tükröződnek teljeskörűen.)⁴⁵

1989. január 30-i dátummal készült el a szabályozási koncepció második változata, amelyet eljuttattak az országgyűlési képviselőkhez.⁴⁶ Kulcsár Kálmán igazságügyi mi-

⁴⁵ I. m. 106–111. pp.

⁴⁶ A koncepció a politikai rendszer szabályozásával kapcsolatban megállapította: „A politikai rendszer szabályozása során kiemelkedő jelentőségű kérdés a pártoknak, illetőleg pártoknak az Alkotmányban való megjelenítése. Ezzel kapcsolatban a következőkből célszerű kiindulni. Társadalmunk marxista – leninista pártja nem attól a társadalom vezető ereje, hogy ezt az Alkotmány deklarálja, hanem attól, hogy egyre inkább politizáló párttá válik, amely nem csupán a nép érdekében, hanem a néppel politizál, s meggyőzi politikai cél-

niszter kísérőlevelében megjegyezte: „Ezt a javaslatot 1989. február elején a Politikai Bizottság, február végén pedig a Központi Bizottság megtárgyalja és kialakítja róla álláspontját. A Központi Bizottság állásfoglalásáról valamennyi képviselő tájékoztatást fog kapni.”⁴⁷ „Az új alkotmány szabályozási koncepciója alapvetően a felülvizsgálatra kért munkabizottságok javaslatain alapul – magyarázta az előzményeket a Politikai Bizottság nevében Fejti György az 1989. február 20–21-i központi bizottsági ülés elé beterjesztett igazságügyi minisztériumi koncepció kísérő levelében –, de tartalmazza az egyéb tudományos eredményeket, valamint az igazságügyi minisztériumi műhelymunka során kialakított gondolatokat is. Az így kimunkált koncepciót két alkalommal áttekintette a Központi Bizottság által az alkotmányozó munka elvi-politikai irányításának koordinálására kiküldött bizottság; megvitatta továbbá: a Minisztertanács és annak Tanácsi Kollégiuma, az Országgyűlés alkotmányozó bizottsága, az igazságügyminiszter által vezetett tudományos-szakmai bizottság, s véleményt nyilvánított róla több intézmény, társadalmi szervezet.”⁴⁸ Így az Országgyűlés 1989. március 8–9-i ülése – már a KB megerősítő álláspontjának ismeretében – egyhangú szavazással elfogadta a további alkotmányozó munka tartalmát megszabó dokumentumot. Az Igazságügyi Minisztérium, annak érdekében, hogy „a társadalom megismerhesse a szabályozási elképzeléseket és véleményt alakíthasson ki róla”, nyilvánosságra hozta az alkotmány módosításáról szóló törvénytervezetet⁴⁹. Ettől némileg eltér – a képviselők státusa, az elnöki jogkör vonatkozásában – az 1989. május 29-i dátummal az Országgyűlés elé terjesztett alkotmány-módosító javaslat⁵⁰. Az Országgyűlés elnökének 1989. május 27-én kiadott közleménye szerint a június 27-i ülésnapra napirendre tűzték az alkotmány módosítását, a köztársasági elnöki intézmény bevezetéséről, az Alkotmánybíróságról, a honvédelmi törvény módosításáról, az alternatív katonai szolgálat bevezetéséről, a büntető törvénykönyv módosításáról szóló törvényjavaslatokat. Innentől kezdve azonban a megkezdődött ke-rekasztal-tárgyalások új irányt szabtak az alkotmányozás folyamatának. Az Országgyűlés június 27-i ülésén Szűrös Mátyás elnök felolvasta Németh Miklós miniszterelnök le-

jai helyességéről az állampolgárokat. Ennek megfelelően a párt nem tör jogilag garantált hegemon helyzet-re. A hazánkban kibontakozott politikai mozgásokat figyelembe véve belátható időn belül nagy biztonsággal előre jelezhető a többpártrendszer kialakulása; ezzel az Alkotmány rendelkezéseinek kidolgozásánál számolni kell. Ugyanakkor alkotmányos garanciát kell kialakítani az alaptörvényben rögzített társadalmi-politikai berendezkedést sértő politikai tömörülésekkel szemben történő fellépés esetére. Nem az Alkotmány feladata a többpártrendszer kinyilvánítása, az Alkotmánynak azonban – a szabályozási mód alapkérdéseinél kifejtettek szerint – nem szabad akadályoznia a politikai intézményrendszer természetes fejlődését. Mindezekre figyelemmel az Alkotmányban a politikai rendszerrel kapcsolatban alapvető elvként indokolt rögzíteni, hogy Magyarországon kizárólag olyan társadalmi szervezet működhet, amelynek célja, programja és tevékenysége összhangban áll az Alkotmánnyal. E szervezetek közül a politikai párt feladata, hogy hozzájáruljon a népakarat kialakításához, illetőleg egyik alapvető szervezeti keretként szolgáljon a politikában való részvételéhez.” – Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990-es országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet; Továbbá: Magyarország Alkotmánya. Szabályozási koncepció. Igazságügyi Minisztérium. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. Lásd: KOSZTRICZ ANNA et al. (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 1. köt. 409–439. pp.

⁴⁷ Országgyűlési Irattár és Levéltár. Országgyűlési Irományok, 1985–1990. 141–200. jelzetű kötet.

⁴⁸ KOSZTRICZ ANNA et al. (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 1. kötet i. m. 408. p.

⁴⁹ Magyar Hírlap, 1989. május 10.

⁵⁰ MNL OL P. 2117. 11. doboz, 272. i. sz.

velét, amelyben a politikai egyeztető tárgyalások június 21-i plenáris ülésén született határozatra hivatkozva bejelentette, hogy a kormány visszavonja a benyújtott törvényjavaslatok azon részét, amelyeknek témáját érintik a tárgyalások.⁵¹

Mindeközben a nyilvánosság kizárásával más irányú hatalmi szándékok is befolyásolták az eseményeket. Az MSZMP Politikai Bizottsága 1989. április 19-i ülésén komolyan fontolóra vette egy novemberre előrehozott választás lehetőségét.⁵² Az Igazságügyi Minisztérium azt a feladatot kapta, hogy készítse el a „korlátozott” átmenet törvényi kereteit, ennek során született meg az az alkotmánymódosítási javaslat, amely később az MSZMP kiindulópontja volt a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai során.⁵³ Ez a tervezet tartalmazta az állampárt alkotmányban rögzített monopóliumának lecserélését a többpártrendszerre való utalással és az ezzel kapcsolatos fékekkel, az Országgyűlés hatáskörének módosítását, mely szerint nem gyakorolhatja a népszuverenitásból eredő összes jogot, a képviselők visszahívhatóságának megszüntetését, valamint a köztársasági elnök tisztségének bevezetését. A „közepesen erős” elnök jogköre lényegében megfelelt a második alkotmánykoncepcióban leírtaknak, tehát jelentős szerepe lett volna a külpolitikában, a kormányt erősen alárendeltségében tarthatta volna, illetve gyakorlatilag bármikor rendkívüli állapotot vezethetett volna be – lényegében az MSZMP főtítkárának némileg legyengített hatáskörét gyakorolta volna az elnök. Az állampárt úgy vágott neki a tárgyalásoknak, hogy a földcsuszamlásszerű hatalomvesztés elkerülésére meg kell szereznie még a szabad választások előtt egy minél erősebb államfői tisztséget, illetve a pártok ellenőrzésére fel kell állítania és lojális jogászokkal fel kell töltenie az Alkotmánybíró-

⁵¹ Országgyűlési Napló. Az Országgyűlés 52. ülése, 1989. június 27. 4297–4298. h.

⁵² A késedelem ugyanis azzal a veszéllyel járt, hogy az ellenzék alaposabban fel készülhet a választásokra. Ezzel kapcsolatban Fejtő György a PB ülésén kifejtette: „Én azon a véleményen vagyok, hogy nyugodt, rugalmas, következetes tárgyalási gyakorlattal létrehozható ez a megbeszélés-sorozat, mert az ellenzéki kerekasztal nem stabil konstrukció. Tehát, ha időnk lenne arra, hogy türelmesen várjunk, felülkerekednének a nézetkülönbségek, hiszen máris látszik, hogy egy ilyen kerekasztal-megbeszélés a szervezeti szuverenitást és önálló álláspont kialakítását zavarja. Nagyon ügynünk kellene arra, hogy ne tegyünk olyan lépést, ami tömöríti az ellenzéki kerekasztalt, hanem inkább olyan gesztust, vagy olyan lépéseket tegyünk, ami lazítja ezt a blokkot.” Lásd: Az MSZMP Politikai Bizottság 1989. április 19-i ülésének jegyzőkönyve. In: KOSZTRICZ ANNA et al. (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 1. kötet, i. m. 408. p.

⁵³ Az alkotmány módosításáról szóló 1989. május 10-i keltezésű törvénytervezet bevezetője megállapította: „Politikai rendszerünk továbbfejlesztésének, a hatalmi ágak szétválasztásának és kiegyensúlyozásának nélkülözhetetlen eleme a testületi államfő intézményének megszüntetése és a köztársasági elnök intézményének újbóli beiktatása államrendszerünkbe. Ezért, továbbá a politikai pártokról szóló törvény, az Alkotmánybíróságról szóló törvény és az új választási törvény megalkotásával összefüggésben, valamint az Országgyűlés új típusú működésének megteremtése érdekében szükségessé vált az alkotmány módosítása. A javasolt módosító rendelkezések Magyarország új alkotmányának az Országgyűlés 1989. március 8-9-i ülésén megtárgyalt és elfogadott szabályozási elvein alapulnak, de nem teszik mellőzhetővé az új alkotmány megalkotását. Az Igazságügyi Minisztérium azért hozza nyilvánosságra a tervezetet, hogy a társadalom megismerhesse a szabályozási elképzeléseket és véleményt alakíthasson ki róla. A tervezet alapul szolgálhat a politikai egyeztetésekhez is, ennek szervezése azonban nem az Igazságügyi Minisztérium feladata. A tervezet jelenleg államigazgatási véleményezés alatt áll, ezt követően fogja majd megtárgyalni a Minisztertanács, illetőleg az Országgyűlés illetékes bizottsága. A végső döntés az Országgyűlés feladata. Az állampolgárok, illetőleg szervezeteik a tervezetről az általuk választott módon nyilváníthatnak véleményt.” Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985-1990-es országgyűlési ciklus, 141-200. sz. kötet; ismerteti a Magyar Hírlap 1989. május 10.

ságot. Ezért cserébe hajlandó volt a jogállamisággal legélesebben szembenálló néhány rendelkezést kiiktatni az alkotmányból.

Az Ellenzéki Kerekasztal elutasította, hogy a szabad választások előtt – a választások garanciáinak megteremtésén túl – bárki is alkotmányozzon, ezért értelemszerűen nem fogadta el a köztársasági elnöki intézmény bevezetését. Alapvető célként tekintette viszont, hogy kiiktassa az alkotmányból az ideologikus, sztálinista eredetű tételeket, nehogy később ezekre hivatkozva megakadályozhassa az állampárt a „jogállami forradalmat”. Az alkotmány első, ideologikus fejezetének lecserélésén túl az ellenzék elutasított minden további alkotmánymódosítást. A Harmadik Tárgyalófél szakértőit viszont inkább egyéni szakmai ambícióik vezették a tárgyalások során, átfogó állásponttal az alkotmányozást illetően nem rendelkeztek.

A hatályos alkotmány „osztályharcos” preambuluma⁵⁴ (amint erre az I. részben már utalás történt) az Ellenzéki Kerekasztal már a július 7-i albizottsági ülésen elhagyni javasolta, az MSZMP viszont azzal érvelt, hogy ennek a kérdésnek a megvitatása nem tartozik a békés átmenet problémaköréhez, a Harmadik Oldal pedig nem foglalt állást.⁵⁵

⁵⁴ Az alkotmányreform előtt hatályos alkotmányszöveg preambuluma a következő történelmi-ideológiai értékeket fogalmazta meg:

„Magyarországot több mint egy évezreden át a nép munkája, áldozatvállalása, társadalomformáló ereje élte és tartotta fenn. Az államhatalom ugyanakkor az uralkodó osztályok eszköze volt a jogfosztott nép elnyomására és kizsákmányolására. Népünk nehéz küzdelmet folytatott a társadalmi haladásért, az ország függetlenségéért; számtalan megpróbáltatás közepette védte és őrizte nemzeti létünket.

Történelmünknek új korszaka kezdődött, amikor a Szovjetunió a második világháborúban kivívott győzelmei során felszabadította hazánkat a fasiszmus elnyomása alól, és megnyitotta a magyar nép előtt a demokratikus fejlődés útját. A dolgozó nép a Szovjetunió baráti támogatásával újjáépítette a háború sújtotta, romokban heverő országot. A régi rend urai és védelmezői ellen folytatott küzdelemben a magyar munkásosztály – szövetségben a dolgozó parasztsággal, együttműködve a haladó értelmiséggel – kivívta és megszilárdította a dolgozó nép hatalmát.

A forradalmi harcokban megedződött munkásosztály vezetésével, az 1919. évi Tanácsköztársaság tapasztalataival gazdagodva, a szocialista országok közösségére támaszkodva népünk lerakta a szocializmus alapjait. Hazánkban uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok. A régi helyén új ország született, amelyben az államhatalom a nép érdekeit, az állampolgárok alkotó erejének szabad kibontakozását és jólétét szolgálja. A magyar nép nemzeti egységbe tömörülve, a szocializmus teljes felépítésén munkálkodik.

A Magyar Népköztársaság Alkotmánya kifejezi az országunk életében végbement alapvető változásokat, a társadalmi haladásért vívott küzdelem és az országépítő munka történelmi eredményeit.

Az alkotmány, mint a Magyar Népköztársaság alaptörvénye, biztosítja eddigi eredményeinket és további előrehaladásunkat a szocializmus útján.”

⁵⁵ Az I/1-es munkabizottság 1989. június 7-i (második) ülésén az EKA első ízben javasolta hivatalosan is, hogy Magyarország államformája köztársaság legyen. A jegyzőkönyv szerint „Az EKA javaslata mellett felhozta, hogy a népköztársaság kifejezés összekötődik egy történelmi korszak megjelölésével, olyan korszakával, amelytől a demokratikus Magyarországnak az államforma elnevezésében is el kell magát határolnia. Az EKA megítélése szerint a népköztársaság kategória nyelvtanilag is hibás, hiszen a ’köz’ világosan kifejezi, hogy az állam a köz, azaz népuralom alatt áll, így a ’nép’ jelző használata felesleges. Formailag nem tartható fenn az államformára vonatkozóan kétféle megjelölés – népköztársaság és köztársaság –, ami az eredeti és a módosított szöveg között állna fenn. Az EK szükségesnek tartja megjegyezni: a demokratikus átalakulás szempontjából nem csak a jogilag kötelező erővel való átalakulás kívánatos, hanem a kompromittálódott jelképektől való megszabadulás is, mivel ez bátorítólag hat a demokratikus átalakulásért küzdő politikai erőkre.

A Harmadik Oldal ebben a kérdésben az eredeti megállapodáshoz tartja magát, amennyiben a fogalmat abból a szempontból vizsgálja, hogy megtartása akadályozza a demokratikus átalakítást, vagy sem. Véleménye szerint a népköztársasági forma megjelölés önmagában nem akadályozza a demokratikus átmenet kialakítását.

Végül a középszintű politikai egyeztető bizottság elé utalták a kérdést, ez azonban nem tárgyalta az ügyről. Augusztusban az EKA úgy döntött, hogy a szocializmus szó nem szerepelhet az alkotmány normaszövegében, csak a preambulumban, az európai eszméi és politikai értékek között. Az MSZMP azonban ragaszkodott a normaszövegben való szerepeltetéshez, és végül olyan kompromisszumos javaslatot tudott előterjeszteni, ami az EKA számára is elfogadható volt.⁵⁶ Így a preambulum végül elmaradt volna, de az őszi parlamenti vitában, képviselői indítvány nyomán kapott mégis preambulomot az alkotmány.⁵⁷ Ez abból a szempontból lényeges módosításnak tekinthető, hogy bekerült az alaptörvénybe az új alkotmány későbbi elfogadásának szükségessége, amire – mint alkotmányos követelményre – gyakran hivatkoztak, hivatkoznak az új alaptörvény elfogadását sürgetők.⁵⁸

nak. E kérdésben való döntést kifejezetten politikai kérdésnek tartja, ezért azt javasolja, helyezték át a döntés jogát a politikai bizottsághoz.

Az MSZMP egyetért a Harmadik Oldal képviselője által elmondottakkal. Ehhez csak annyit fűz hozzá, hogy ezt a kérdést az új alkotmány esetében tartja indokoltnak megvizsgálni.” MNL OL P. 2117. 11. doboz. 252. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 2. sz. dokumentum.*

⁵⁶ A „szocialista” jelző alkotmánybeli szerepe körüli vitával részletesebben foglalkozik a tanulmány I. fejezete.

⁵⁷ Meghatározó szerepet játszott az alkotmánymódosításról folyó vitában, hogy közvetlenül a parlamenti vita előtt, 1989. szeptember 25-én az MSZMP állásfoglalást fogadott el a szabályozási elvekről. Ennek első része megállapította:

„A demokratikus szocializmus lényegi vonásai közül különös jelentősége van a társadalom tagjai és az állam közötti viszony törvényes rendelkezésének. Ez egyfelől az emberi és az állampolgári jogoknak a nemzetközi egyezségokmányokkal összhangban álló alkotmányos szabályozását, másfelől pedig a jogállam intézményeinek a kiépítését jelenti. Garanciális kérdés, hogy az Alkotmány és annak alapján a törvények pontosan kijelöljék az állami szervek működésének határait, s ezzel biztosítsák az állampolgári autonómia érvényesülését. Mindehhez a magyar közjogi hagyományok és a nemzetközi alkotmányfejlődés progresszív értékeit hasznosító új alaptörvényre van szükség.

A kongresszus tudomásul veszi, hogy a hatályos Alkotmányunk felülvizsgálata a pártértekezlet határozatának megfelelően megtörtént, az elkészült szabályozási koncepció alapján Magyarország Alkotmánya címmel folyamatban van az új alaptörvény előkészítése. Helyesli, hogy a békés átmenetet szolgáló politikai egyeztető tárgyalásokon az MSZMP tárgyaló küldöttsége e koncepció több fontos tételét érvényesítette.

A Magyar Szocialista Munkáspárt mellőzhetetlennek tekinti, hogy az új Alkotmányban, mint tartópillérek, a jogállamiság alapelvei maradéktalanul érvényesüljenek. Hazánkban a hatalom a népfelség elvének alapuljon. Minden hatalom kizárólagos forrása a nép legyen, amely azt részben népi kezdeményezéssel, népszavazással, illetve demokratikusan választott helyi önkormányzatok és a parlament által gyakorolja. A jogállamiság legfontosabb jellemzője a hatalom megosztása. Ennek jegyében úgy kell kialakítani az állami szervek rendszerét, hogy egyértelmű megfogalmazást nyerjen az egyes hatalmi ágak alkotmányos joga és kötelessége. Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, a Minisztertanács, a bíróságok, valamint a helyi önkormányzatok önálló hatalmi jogosítványokkal, egymást kontrollálva és kiegyensúlyozva, s ugyanakkor együttműködésre törekedve tevékenykedjenek. Az MSZMP a jogállamiság szempontjából fontosnak tartja, hogy az állam polgárai az állam intézményeit és szimbólumait magukénak vallják. Ez egyúttal az állam stabilitásának és hatékony működésének alapfeltétele.”

Lásd: Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. szeptember 25-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 7. sz. függeléke. (A kongresszusi elé terjesztendő javaslat tervezete) *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 2. köt. i. m. 1844–1846. pp.

⁵⁸ A preambulum végleges szövege szerint „A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:[...]”.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövege. Magyar Közlöny 1989. 74. sz.

Döntően ideologikus elemeket tartalmazott az addigi alkotmány első fejezete is⁵⁹. Az EKA a szabad választások előfeltételének tekintette, hogy ne legyen az országnak államszocialista alapelveket tartalmazó alkotmánya – hiszen akkor például alkotmányellenességre hivatkozva bármikor feloszthatja a hatalom az ellenzéki pártokat. Az államformát illetően az EKA javaslatát a jelző nélküli köztársaságról az MSZMP augusztus 17-én előterjesztett, kompromisszumos tervezetében fogadta el⁶⁰. Az albizottság egyik legnagyobb vitája az állam jellegének meghatározása körül alakult ki. Az MSZMP a „szocialista jogállam” meghatározás mellett állt ki, és csak hosszú kompromisszumkeresés nyomán, középszinten jutottak konszenzusra a felek, mely szerint a polgári demokráciára és a demokratikus szocializmusra való utalás egyaránt az alaptörvény normaszövegének része lett. Az első fejezetet illetően az EKA javaslataiból több kérdést a középszint elé kívánt utalni az MSZMP, de végül az augusztus 21-i kompromisszumos javaslat e kérdések nagy részét az albizottság szintjén rendezte⁶¹.

Magyarország gazdasága jellegét illetően az albizottság konszenzusra jutott, azaz ezt „a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság”-ként definiálták. A középszint elé került – a már említett szocializmus-problémán túl – az a rendelkezés is, mely szerint „a társadalmi érték alapvető forrása a munka”, azonban az MSZMP az I/1-es bizottság szeptember 4-i ülésén feladta addigi elgondolását. A Harmadik Tárgyalófél – néha anakronisztikus módon – ragaszkodott ahhoz, hogy deklarálja az alkotmány a köztulajdon, különösen az öngazgató tulajdon kiemelt szerepét, ami pedig a különböző tulajdonformák egyenlőségével nehezen lett volna összeegyeztethető. Így végül kompromisszumos megoldásként a felek elfogadták, hogy „az állam elismeri a termelői öngazgató és az önkormányzat tulajdonának létrejöttét és működését.” Mivel ez a megoldás az alkotmány addigra már elfogadott tulajdonvédelmi rendelkezésein túl nem biztosított

⁵⁹ A korabeli hatályos alkotmány I. fejezete („A Magyar Népköztársaság társadalmi rendje”) kifejezetten a szocialista társadalom értékrendszerét reprezentálta közjogi formában:

2. § (2) A Magyar Népköztársaságban minden hatalom a dolgozó népé.

(3) A Magyar Népköztársaságban a társadalom vezető osztálya a munkásosztály, amely a hatalmat a szövetkezetekbe tömörült parasztsággal szövetségben, az értelmiséggel és a társadalom többi dolgozó rétegével együtt gyakorolja.

3. § A munkásosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje.

4. § (2) A Hazafias Népfront tömöríti a társadalom erőit a szocializmus teljes felépítésére, a politikai, gazdasági és kulturális feladatok megoldására, közreműködik a népképviselői szervek megválasztásában és munkájában.

5. § (1) A Magyar Népköztársaság állama védi a dolgozó nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét, harcol az ember ember általi kizsákmányolásának minden formája ellen, szervezi a társadalom erőit a szocializmus teljes felépítésére.

6. § (1) A Magyar Népköztársaságban a kizsákmányoló osztályok megszüntetésével uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok. A gazdasági rend alapja a termelési eszközök társadalmi tulajdona.

14. § (1) A Magyar Népköztársaság társadalmi rendjének alapja a munka.

(3) Az állampolgárok munkájukkal, munkaversenyben való részvételükkel, a munkafegyelem fokozásával és a munkamódszerek tökéletesítésével a szocialista építés ügyét szolgálják.

(4) A Magyar Népköztársaság a "Mindenki képessége szerint, mindenkinek munkája szerint" szocialista elv következetes megvalósítására törekszik.

⁶⁰ Bár az MSZMP/IM tervezet 1. §-a valóban jelző nélküli „köztársaság”-ról beszél de a 2. § (1) szerint „A Magyar Köztársaság független, demokratikus és szocialista jogállam.” Lásd: Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. 1989. augusztus 21. Somogyvári István megőrzésében.

⁶¹ Lásd: Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. augusztus 21. MNL OL P. 2117. 11. doboz. 263. i. sz.; *Kezdetektől-tárgyalások 1989.* i. m. 6. kötet 13. sz. dokumentum.

többléttvédelmet vagy többletjogokat a termelői öngazgatás tulajdonának, ezért már akkor kérdéses volt, hogy egyáltalán szükség volt-e erre a rendelkezésre.

Az Igazságügyi Minisztérium 1989. január 30-i keltezésű szabályozási koncepciója karakteres álláspontot alakított ki a tulajdonviszonyok alapelveivel kapcsolatban:

„a) Az Alkotmányban ki kell mondani: Magyarországon elismert és egyenrangú tulajdonforma a közösségi tulajdon és az egyéni tulajdon. Ezek egymás felé nyitottak, vegyülnek, tételes felsorolásuk ezért nem az Alkotmány feladata. Jelentőségére tekintettel megemlíthető azonban az állami és szövetkezeti tulajdon.

b) Alapelvként szükséges megfogalmazni, hogy az állam kizárólagos tulajdonjogát csak kivételesen és csak olyan vagyontárgyak tekintetében indokolt kimondani, ahol a nemzeti érdekek védelme ezt feltétlenül szükségessé teszi. A kizárólagos állami tulajdon és az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körét külön törvényben célszerű szabályozni.

c) Az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét egymástól következetesen el kell különíteni.

d) A tulajdonjog megszerzésének és gyakorlásának szabályait törvényben kell meghatározni.

e) A nem állami közösségi tulajdon és az egyéni tulajdon kizárólag közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és kártalanítás ellenében sajátítható ki.”⁶²

A Harmadik Oldal az 1989. augusztus 30-i középszintű politikai tárgyaláson is jelezte, hogy az alkotmányban rögzíteni kívánja: a köztulajdon különböző formáinak kitüntetett szerepet tulajdonít.⁶³

Az I/1-es munkabizottság 1989. augusztus 31-i ülésén a Harmadik Oldal ígéretet tett arra, hogy a legközelebbi alkalommal írásos előterjesztést tesz a közösségi tulajdon alkotmányos megfogalmazására. Erre a bizottság 1989. szeptember 4-i ülésén került sor.⁶⁴ de a felek nem jutottak egyetértésre, ezért a kérdést a középszintű bizottság elé terjesztették. A témáról az 1989. szeptember 4-i, majd a szeptember 11-i középszintű politikai egyeztető bizottsági ülésen is tárgyalták, de konszenzus nem született, ezért az I/1-es bizottság 1989. szeptember 13-i ülése ismét napirendre tűzte. Az 1989. szeptember 15-i középszintű politikai bizottsági ülésen az I/1-es bizottság két változatot terjesztett elő: A) „Az állam elismeri és támogatja a termelői öngazgatási, valamint az önkormányzati tulajdon létrejöttét és működését.” B) „Az állam elismeri és támogatja a termelői öngazgatás, valamint az önkormányzat tulajdonának létrejöttét és működését.” Az Ellenzéki Kerekasztal nem tartotta elfogadhatónak, hogy a termelői öngazgatást mint tulajdonformát az alkotmányban rögzítsék, és abba sem egyezett bele, hogy alternatív javaslat kerüljön az Országgyűlés elé. Végül a tárgyaló partnerek elfogadták az EKA szövegjavaslatát: „Az állam elismeri a termelői öngazgatás és az önkormányzat tulajdonának létrejöttét és működését.”⁶⁵

⁶² A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. i. m. 1. kötet 414. p.

⁶³ MNL OL . 2117. 7. doboz, 12. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. kötet 66. sz. dokumentum.

⁶⁴ MNL OL . 2117. 7. doboz, 13. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 67. sz. dokumentum.

⁶⁵ MNL OL . 2117. 7. doboz, 17. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 66. sz. dokumentum.

Az alapjogokra vonatkozó, első fejezetbeni szabályozásról hamar konszenzus született az I/1-es munkabizottságban, bár az alapjogok korlátozhatatlanságának intézménye csak a tárgyalások utolsó szakaszában került be a tervezetbe. Az erről szóló paragrafust viszont a parlament vita után módosította, és éppen a hatékonyabb védelem jelszavával iktatta ki a valódi védelmet jelentő rendelkezést. Így szerepel az alkotmányban a négy klasszikus korlátozási szempont: a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a közérkölc; illetve az az aspektus, miszerint az „egyen szabadsága ott végződik, ahol a másik egyén szabadsága kezdődik”.

A szabadságjogok gyakorlásának alkotmányos korlátairól szóló kérdést a politikai egyeztető bizottság 1989. augusztus 30-i ülése teljes egészében visszautalta a szakbizottságra.⁶⁶ A megállapodás feltehetően az I/1. sz. munkabizottság 1989. szeptember 11-i ülésén jött létre, de erre vonatkozó adat a jegyzőkönyvben nem található. A szabadságjogok kérdését ezt követően a középszintű politikai egyeztető bizottság 1989. szeptember 11-i ülésén tárgyalták. A munkabizottsági megállapodást Somogyvári István ismertette: „A szabadságjogok gyakorlásának alkotmányos korlátait differenciáltan fogalmazzuk meg. Az alkotmányban egyfelől rögzíteni kell, hogy a joggyakorlásnak milyen általános, a részletes törvényalkotásra, az ítélkezési gyakorlatra, az önkéntes jogkövetésre irányadó korlátai vannak. Eszerint a szabadságjogok gyakorlása nem sértheti aránytalanul súlyosan mások jogait és szabadságát, e jogok gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekményre való felhívást. Ugyanakkor az alkotmányban azt is szabályozni szükséges, hogy rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején sem lehet korlátozni vagy felfüggeszteni egyes alapvető jogokat, például az élethez való jogot, a személyi szabadsághoz, a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadság gyakorlásához való jogot.” Az EKA ellenvetése a megfogalmazással kapcsolatban az volt, hogy az „aránytalanul súlyosan” kifejezés kerüljön ki a szövegből, mert mint Szabad György mondta: „ez a megfogalmazás jogbizonytalanságot szül, sőt félelmet gerjeszthet”. A Harmadik Oldal egyetértett ezzel. Somogyvári István a felvetésre azt válaszolta, hogy ebben a megfogalmazásban munkabizottsági szinten a felek között egyetértés volt, elfogadták azt az elvet, hogy szükség van a büntetőjogi korlátozáson túl más típusú, alapvetően a személyiségi jogokat érintő korlátozásra, Azaz, „ha valaki valamilyen szabadságjogot gyakorol, akkor ennek a jognak természetes korlátja az, hogy mások, e jog gyakorlásában szenvedő alanyként szereplő más személyeknek a jogait nem sértheti aránytalanul súlyosan. Ilyen típusú korlátozás jelenleg is van a sajtótörvényben, lesz valószínűleg a jövőben is, a gyülekezési törvényben, és ezek természetes korlátozások, amelyekre a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya is lehetőséget ad. Ha az alkotmányból elmaradna ilyen szabály, akkor nem lenne jogalapja a külön alkotmányerejű törvényben megfogalmazott ilyen típusú korlátozásoknak, és féltő, hogy előjönne az az érvek, hogy ha ilyen alkotmányos korlátozás nincs, csak büntetőjogi típusú korlátozás van, akkor milyen alapon fogadna el az Országgyűlés egyéb korlátozásokat. Elhangzottak olyan érvek, hogy polgári törvénykönyv alapján is lehet személyiségi jogi védelemnek a korlátait megalapozni. Szeretném felhívni az így érvelők figyelmét arra, hogy a polgári törvénykönyv is alkotmányon alapul, tehát az alkotmány elsődlegessége ebből a szempontból vitathatatlan.” Az EKA végül elfogadta azt a javas-

⁶⁶ Uo.

latot, hogy a tárgyalófelek rögzítsék: a jogelvben, mely szerint minden szabadságjog gyakorlásának vannak korlátai, egyetértenek, az albizottság pedig dolgozzon ki erre szövegjavaslatot.⁶⁷

Az államszervezetről az albizottságban több kérdésben konszenzusra jutottak a felek. Az Országgyűlést illetően a középszintű politikai egyeztető bizottság csak a kormánytagok képviselői mandátumáról, illetve a parlament ülésezéséről tárgyalt, és e kérdésekben hamar létrejött a megegyezés. Az MSZMP a szabad választások előfeltételének tekintette, hogy egy kül- és hadügyekben jelentős jogkörrel rendelkező köztársasági elnök az államszervezet fontos része legyen, ezt azonban az Ellenzéki Kerekasztal és a Harmadik Tárgyalófél nem tekintette a demokratikus átmenet előfeltételének, ezért egyáltalán nem támogatta a javaslatot. Miután az MSZMP – formális és informális csatornákon – világossá tette, hogy a végső megállapodás lényegi feltételének tekinti a kérdést, az EKA ebben a kérdésben kidolgozott konszenzusa felbomlott. Formálisan ugyan érvényben maradt a korábbi határozat, ám a szakadás elkerülhetetlennek látszott, hacsak nem sikerül valamilyen megoldást találni.

Az Ellenzéki Kerekasztal 1989. augusztus 29-i ülésén hosszú vita után megállapodás született abban, hogy az alkotmányba a köztársasági elnöki intézmény az 1946:I. törvénycikknek megfelelően kerüljön be, egy záradékkal: az első köztársasági elnök megválasztására csak a parlamenti választás után kerülhet sor, addig ideiglenesen az Országgyűlés elnöke látja el e tisztséget. A javaslatot Antall József ismertette a középszintű politikai egyeztető bizottság 1989. augusztus 30-i ülésén.⁶⁸

„Az EKA álláspontja és javaslata az alkotmánymódosítás tárgyában. Az államfői jogkör, illetve az államforma.

Az EKA nem tartja elfogadhatónak az előterjesztett alkotmánymódosításban felvázolt köztársasági elnöki intézményt, annak jogkörét, jogosítványát. Ezért korábban arra az álláspontra helyezkedett, hogy e tárgyban nem kíván részletes tárgyalásokba bocsátkozni az I/1-es szakbizottságban, mert a parlamenti választások után összeülő új Országgyűlés feladata lesz a köztársasági elnöki intézmény megteremtése, illetve ezt követően annak megválasztása. Átmeneti megoldásként a parlamenti elnöknek ideiglenes államfői jogkörrel való felruházásában látta a megoldást.

Ezt követően az EKA, egyes szervezeteinek újabb állásfoglalását, valamint a másik két oldal általános értelemben megismert alkotmányjogi szemléletét figyelembe véve, az alábbi javaslatot terjeszti a másik két fél elé:

1.) Az államfő, illetve a köztársasági elnöki intézmény bevételeét javasolja a módosított alkotmányba;

2.) A módosításban szereplő köztársasági elnöki intézménynek koncepciójában, lényegét illetően az 1946. évi I. tc.-ben foglaltaknak kell megfelelnie, annak szövegét és rendelkezéseit véve alapul;

a) kiegészítve a 11. § (2) bek.-ét a hadsereg főparancsnoki ('legfőbb hadúri') jogkörével, az egyéb helyeken érvényesülő garanciákkal;

⁶⁷ Lásd: MNL OL 2117. 7. doboz, 16. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. kötet 73. sz. dokumentum.*

⁶⁸ MNL OL 2117. 7. doboz, 12. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. kötet 66. sz. dokumentum.*

b) azzal, hogy a parlamenti választásokat követően kerülhet sor a megválasztásra (záradékként);

c) addig az 1946. évi I. tc. (2) és (3) bek. alapján, annak időben történő kiterjesztésével, a parlamenti elnök gyakorolja az államfői hatalmat.

A fentiek alapján tehát a magyar közjogi hagyományoknak megfelelő, az 1948. évi III. tc.-ben foglalt miniszteriális kormányzással (miniszteri ellenjegyzéssel) összefüggő köztársasági elnöki intézmény jönne létre, amelynek az 1946. I. tc. megfelelt. De a magyar törvények egyben a magyar alkotmányosság, a magyar közjogi folytonosság alkotásai, amelyet a demokráciából a diktatúrába való áttérés semmisített meg. Noha nem lehet szó egyszerűen a korábbi törvények újra való [sic!] hatályba helyezéséről, ami megsemmisítené négy évtized jogalkotásait, de átvehető azok szelleme, szerkezete és koncepciója az alkotmánymódosításba. Ezzel mintegy történelmi igazságot szolgáltatunk, és olyan alkotmánymódosítást hajtunk végre, amelyet a magyar nemzet 1948 óta magáénak vallott és szabad választásokon született parlament hagyott jóvá.

Antall József⁶⁹

A megbomlott egységet helyreállítani látszott az MDF azon javaslata, hogy az 1946:I. törvényt alapul véve találjanak valamilyen megoldást. Ezt a Kerekasztal és az MSZMP egyaránt elvi alapként elfogadta.⁶⁹

Az MSZMP első, kompromisszumosnak szánt alkotmánytervezetének a köztársasági elnökkel foglalkozó része ugyan korábbi javaslatán alapult, azonban az eredeti tervezet-höz képest az elnöki hatáskör egyértelműen gyengült; nem szerepelt az államfő jogosítványai között a parlamenti ülés elnapolásának joga, illetve radikálisan lecsökkent az elnök kormányral kapcsolatos jogköre. Ez a tervezet már nem tette tehetővé az elnök számára, hogy részt vegyen a kormányülésen, illetve azt sem, hogy tájékoztatást kérjen egy adott ügyben a Minisztertanácstól. A miniszterelnöki tisztség betöltésére e szöveg szerint az államfő nem javaslatot tehet, hanem megbízhat valakit kormányalakítással. Az albizottsági tárgyalások során az Ellenzéki Kerekasztal taktikája az volt, hogy minél inkább gyengítse az elnöki hatáskört, illetve hogy olyan intézményeket hozzon létre, vagy olyan jogintézményeket kodifikáljon már ezen ideiglenesnek szánt alkotmánymódosítás útján, amelyek alkotmányos védelmet adhatnak az elnöki túlhatalommal szemben. Ennek során újrafogalmazásra került a parlament, a kormány hatásköri listája, a rendkívüli és szükségállapot, továbbá igen részletes lett a vészhelyzet szabályozása. Az 1946:I. törvénynek megfelelően kapta meg az elnök a parlament felosztatásának és – az MSZMP javaslatára, az Ellenzéki Kerekasztal ellenére – elnapolásának jogát. A lemondására vonatkozó szabály, azaz az országgyűlési hozzájárulás megkövetelése, illetve az alelnöki tisztség megszüntetése és a megüresedett államfői poszt ideiglenesen a törvényhozás elnöke általi betöltése is mind az 1946:I. törvényhez való visszatérést jelentették. Ugyanennek a tradíciónak az újjáélesztését jelenti az elnök – későbbi alkotmánybíróági határozat szerint⁷⁰ szinte teljes – politikai felelőtlenségének megteremtése a miniszterelnöki, illetve miniszteri ellenjegyzés intézményének bevezetésével.

⁶⁹ MNL OL 2117. 7. doboz, 12. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989.* i. m. 4. kötet 66. sz. dokumentum.

⁷⁰ Az Országgyűlésnek, a köztársasági elnöknek illetve a Kormánynak a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatásköreiről szóló 48/1991. (IX.26.) AB Határozat.

Az Ellenzéki Kerekasztal követelésének, azaz a parlamenti elnökválasztásnak közjogi elfogadására csak a záró tárgyaláson került sor. Ekkor Antall József korábbi ígéretéhez híven javaslatot tett egy olyan záradék elfogadására, amely az alkotmánymódosítás szintjén is szabályozta volna, hogy első alkalommal a nép választ elnököt. A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások 1989. szeptember 18-i plenáris ülésén a köztársasági elnök intézményével kapcsolatban Antall József a következőket terjesztette elő:

„Javaslatunk tehát az, hogy az alkotmánymódosításnak azt az előttünk lévő példányát, amelyet az Igazságügyi Minisztérium állított össze a legutóbbi tárgyalások eredményeként, szeptember 12-i dátummal, [azt] véve alapul, a 15. §-ban, a 29/A. § (1) bekezdésében az szerepeljen, hogy a köztársasági elnököt az Országgyűlés négy évre választja, tehát az 1946. évi I. törvénycikk alapján. A 4. §-ba beillesztendő a köztársasági elnök megválasztásáról szóló szövegrész az 1946. évi I. törvénycikk 4. §-a alapján. Továbbá a 29/B. § (3) bekezdése, amely így szól: »A köztársasági elnök megválasztásáról alkotmányerejű törvény rendelkezik.« Ez a szövegrész innen kiemelendő és külön kezelendő.

Ebből az következik, hogy ez az öt szervezet az alkotmánymódosítást úgy kívánja végrehajtani, hogy az új alkotmányban visszaállítja Magyarország államformájaként a köztársaságot. Az 1949. évi alkotmány helyezte hatályon kívül azt a magyar államformát – a köztársaságot –, amelyet az 1945. évi második világháborút követő első szabad választáson megválasztott nemzetgyűlés elfogadott. Ennek indokolását már több alkalommal elmondtam, nem részletezem. Ezzel is jelezni kívánta azt az Ellenzéki Kerekasztal, hogy a köztársasági államformára való vissza- és áttérés nem egy nép feje fölött, valamilyen előre megalkotott törvényt jelent, valamint alkotmánymódosítást, hanem a magyar nép szabad akaratából megválasztott nemzetgyűlés által megteremtett köztársasági államformához térünk vissza az eredeti koncepció szerint, olyannyira, hogy ez a köztársasági törvény egyenesen az 1848. évi III. törvénycikkre, a modern Magyarországot közjogilag megalapozó, a miniszterialis felelősség elvét kimondó törvényre épít. Éppen ezért rendkívüli jelentőségű volt számunkra, hogy ehhez a törvényhez, ennek a koncepciójához térjünk vissza. Ez jelenti tehát a közjogi módosítást.

Ugyanakkor figyelembe véve azt a rendkívül nehéz helyzetet, amit az átmenet jelent ma Magyarországon, természetesen hívei vagyunk annak, hogy békés átmenet legyen. Magyarországon, ha idegenek nem avatkoztak ebbe bele, az átmenetek maguktól mindig békések voltak, vértelenek voltak a magyar forradalmak is. Éppen ezért mi ennek hívei vagyunk, és ennek jegyében az egész tárgyalás [anyagát] képező globális meg egyezés részeként az átmenet időszakára kivételként elfogadjuk azt, hogy a zárórendelkezés úgy szóljon: »Ha a köztársasági elnök megválasztására az új Országgyűlés [megválasztása] előtt kerül sor, a politikai átmenet időszakában, akkor a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos [szavazással] választják meg négy évi időtartamra.« Ennyit kívánunk az alkotmányhoz csatolni záradékként, abból kiindulva, hogy a különleges átmeneti időszak lehetővé teszi és ugyanakkor indokoltá is ezt a megkülönböztetést, és ez egyben azt is jelenti – s ennek közjogilag egyértelműen az az értelme –, hogy az új parlament összeülése előtt egy közvetlenül megválasztott köztársasági elnök álljon az ország élén, de ez a köztársasági elnök, akit közvetlen választással választanak meg, annak az intézménynek lesz a várományo-

sa, amelyet megteremtettünk és érintetlenül hagyunk, tehát annak a köztársasági elnöki intézménynek, amit a magyar történelmi folytonosság alapján ezek között a falak között újra megalkothattunk.”⁷¹

Ezt a megoldást – láthattuk korábban – az MDF és – az MSZDP kivételével – a történelmi pártok fogadták el; az SZDSZ és a Fidesz nem írta alá a megállapodást.

A törvényjavaslat parlamenti vitájában a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság előadója javasolta, hogy az alkotmány mégis közvetlenül és hat évre rendelje választani a köztársaság elnökét, ennek megfelelően szabályozta volna az alaptörvény az államfő felelősségre vonását is. A bizottság csupán Antall József azon kijelentésének engedett, mely szerint, ha ezt a módosító javaslatot elfogadja a parlament, az ellenzék felmondottnak tekinti az 1989. szeptember 18-án kötött megállapodását. Ennek nyomán a bizottság a képviselők lelkiismeretére bízta a döntést. Ekkor száztíz képviselő szavazott mellette, így végül az eredeti megállapodást iktatta alkotmányba az Országgyűlés.⁷²

Az Alkotmánybíróságot eredetileg, mint a pártok működésének kontrollálóját, és nem mint alkotmányvédő szervet kívánta életre hívni az MSZMP. A kormány által júniusban a parlament elé terjesztett javaslat tizenegy tagból álló Alkotmánybírósággal számolt, a német modellt átvéve két kollégiumba tömörítette volna a bírakat. Többes jelölést írt elő a tervezet, a jelölőbizottságot az Országgyűlés választotta volna – ennek pontos részleteiről nem szól a javaslat –, valamint a Magyar Jogász Szövetség és a Magyar Tudományos Akadémia további négy főt delegált volna a testületbe. Az Alkotmánybíróság elnökét és helyetteseit kifejezetten erre a tisztségre javasolta választani a tervezet. A törvényjavaslat tizenkét évben állapította meg a bírói mandátumot azzal, hogy az alkotmányörök megbízatása hetvenéves korukban megszűnik. A pártok alkotmányossági felügyelete mellett a klasszikus alkotmánybírósági jogköröket állapította meg – megszorításokkal – a javaslat. A legfontosabb alkotmánybírósági jogkört, az utólagos normakontrollt csak az Országgyűlés egésze, valamely bizottsága, illetve bármely képviselő indítványozhatta volna, ugyanez a joga meg lett volna a köztársasági elnöknek, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek, a kormány bármely tagjának, a bíróságoknak és az érdekképviselői szervezeteknek, valamint a tanácselnököknek. Ugyanakkor a normakontroll érvényesülését alaposan leszűkíti a tervezet, mivel azt az Országgyűlés minősített, kétharmados többsége által felülbírálnak teszi.

Már a tárgyalások második szakaszában – annak addigi tapasztalatait is felhasználva – dolgozta ki újabb alkotmánybírósági koncepcióját az Igazságügyi Minisztérium, amely a normakontrollal kapcsolatban megállapította:

„Legfontosabb és gyakori feladata az alkotmánybíróságnak az úgynevezett normakontroll, amely lehet preventív vagy utólagos. Elsősorban az utólagos normakontroll szabályozásának van jelentősége. Ennek lényege, hogy egy megalkotott jogszabály alkotmányosságának kérdésében az alkotmánybíróság dönt és, ha a jogszabály nem felel meg az Alkotmánynak, nem helyezi hatályon kívül azt, hanem kimondja, hogy alkotmányellenes volta miatt nem alkalmazható. Az alkotmánybíróságnak ez a döntése a

⁷¹ MNL OL P. 2117. 7. doboz, 19. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m.* IV. kötet 78. sz. dokumentum.

⁷² Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. XXXI. törvényt az Országgyűlés 1989. október 18-i ülésén fogadta el.

jogalkalmazó szervekre általános érvénnyel kötelező. Másik megoldás lehetne, hogy az alkotmányellenesség megállapítása mellett az alkotmánybíróság felhívja a jogalkotó szervet a jogszabály hatályon kívül helyezésére vagy módosítására, és ha a kötelezett ennek nem tesz eleget, csak akkor hoz hatályon kívül helyező vagy megváltoztató határozatot, amelyet az Magyar Közlönyben kihirdet. Egyes nézetek szerint az alkotmánybíróság törvénnyel kapcsolatban csak arról döntsön, hogy az megegyezik-e az Alkotmánnyal. Ha a döntés alkotmányellenességet állapít meg, akkor az alkotmánybíróság elnöke ezt a döntést részletesen indokolva az Országgyűlés elé terjeszti és az Országgyűlés kétharmados többségi szavazattal dönt. Ha az Országgyűlés elfogadja az alkotmánybíróság határozatát, akkor módosítja vagy hatályon kívül helyezi a kifogásolt törvényt.⁷³

Egy ennyire szűkített hatáskörű Alkotmánybíróságot az Ellenzéki Kerekasztal nem fogadott el, egyébként is csak akkor egyezett volna bele a testület felállításába, amikor egy védelemre érdemes alkotmánytervezetben már meg tudtak egyezni a felek. Ekkor is feltételül szabta, hogy a törvények megsemmisítésének jogkörével is rendelkezzen az AB, továbbá döntéseit csak az alkotmányozó hatalom bírálhassa felül. További feltételként az EKA javasolta, hogy bárki kezdeményezhesse az Alkotmánybíróság eljárásait, valamint hogy előre egyezzenek meg a bírák személyében. Ez utóbbi úgy történt, hogy csak az első öt bírót választotta meg az akkori parlament, két személyre az MSZMP, kettőre az EKA, egyre pedig közösen tettek javaslatot. További öt bírót az új parlament, újabb ötöt pedig az 1995-ben hivatalban levő Országgyűlés választhatott volna – az ellenzéki kérése szerint kétharmados többséggel. Az első öt bírónál az összeférhetlenségi szabályok alól az EKA kivételt engedett. Az I/1-es bizottság Budapest, 1989. augusztus 23-án a középszintű politikai egyeztető bizottság számára készített feljegyzésben összegezte a viták állását. Ebben az Alkotmánybírósággal kapcsolatos véleménykülönbséget a következőként összegezték:

„Az MSZMP álláspontja szerint az Alkotmánybíróság intézményét már a mostani szakaszban is létre kell hozni azzal, hogy először csak négy bíró és egy elnökhelyettes megválasztására kerüljön sor, lehetőséget biztosítva arra, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak többségét illetve elnökét az új Országgyűlés válassza meg.

A Harmadik Tárgyalófél álláspontja, hogy az Alkotmánybíróság felállítása és működése az átmeneti időszakban az államszervezet nagymértékű átalakítását eredményezné, ezért felállítását az új Országgyűlés feladatául határozza meg.

Az Ellenzéki Kerekasztal az Alkotmánybíróság felállítását nem tekinti a jelenlegi Országgyűlés feladatának, sőt az Alkotmányba erre vonatkozóan korábban beiktatott rendelkezés hatályon kívül helyezését is szükségesnek tartja; azzal a kiegészítéssel, hogy az alkotmánybíráskodás intézményét elvileg nélkülözhetetlennek tekinti.⁷⁴

Munkabizottsági szinten született ugyan megegyezés az állampolgári jogok országgyűlési biztosairól, ám az ezen intézmény részletes szabályairól szóló törvény ekkor

⁷³ Feljegyzés az alkotmánybíráskodás létrehozásáról. Budapest, 1989. augusztus 3. IM Törvényelőkészítő Főosztály. MNL OL P. 2117. 11. doboz, 283. i. sz.

⁷⁴ *Kerekasztal-tárgyalások 1989.* i. m. 6. kötet 15. sz. dokumentum.

még nem, majd csak 1993-ban került a parlament elé, így az alkotmányvédelem ezen szerve csak ezt követően tudott teljes jogúan felállni.

Az Országgyűlés egyik bizottsága a parlament őszi ülészaka elé terjesztette az Állami Számvevőszékről szóló törvényt, ezért a szerv alkotmánybeli szerepeltetése is felmerült a tárgyalásokon. A vita lényegében arról folyt, hogy folyamatosan ellenőrizze-e az ÁSZ a költségvetési kifizetéseket, vagy csak utólagosan tehesse ezt meg. Az EKA eredetileg ellenjegyzési jogot adott volna a számvevőknek, ettől azonban – mivel az állampárt a folyamatos ellenőrzést elfogadta – elállt. Az ellenzék kérése szerint csak egy elnökhelyettest választhatott volna meg a parlament, az ÁSZ elnöki székét az új Országgyűlés tölthette volna be.

A középszintű politikai egyeztető bizottság 1989. szeptember 11-i ülésén foglalkozott Somogyvári István előterjesztése nyomán az I/1-es bizottságban addig folyt munka eredményeivel, így az Alkotmánybíróság kérdéseivel is: „[...] a felek egyetértének abban, hogy létre kellene hozni és az alkotmányban is szabályozni kell az Állami Számvevőszék intézményét. Egyetértének az Állami Számvevőszék hatáskörének megfogalmazásában is, egy eltéréssel. Amiben egyetértés van: az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi, gazdasági ellenőrző szerve. Feladatkörében ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében az állami költségvetési javaslat megalapozottságát, felhasználásuk szükségességét és célszerűségét, ellenőrzi a költségvetés hitelfelvételeit és azok törlesztését, ellenőrzi az állami költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást és az állami vagyon kezelését. Az Ellenzéki Kerekasztal mindezeket túl még azt is javasolja, hogy az állami költségvetés végrehajtásának ellenőrzése olyan formában történjen, hogy a lényeges tételek kifizetésére csak az Állami Számvevőszék előzetes ellenőrzése mellett kerülhessen sor.”⁷⁵

A politikai átmenet során az ellenzék leginkább egy, a fegyveres erők támogatásával végrehajtandó visszarendeződéstől, illetve a nyílt diktatúra nevezetésétől tartott; ezért meghatározó törekvése lett, hogy ezen tárgykörben a lehető legrészletesebb és a legtöbb garanciát felmutató alkotmányszöveg készüljön, éppen ezért néha ironikusan „rendkívüliállapot-alkotmánynak” nevezték a Nemzeti Kerekasztal nyomán létrejött alaptörvényt. Önálló alkotmányfejezetbe került a fegyveres erők szabályozása, mely fejezet az EKA javaslata alapján készült. Az akár közvetetten politikai célt szolgáló fegyveres erők alkotmányellenessége nem került be a konszenzusos tervezetbe, csupán az, hogy nem hozható létre politikai célt szolgáló fegyveres testület – így az addig meglevő ilyen szervezeteket az egyesülési jog illetén korlátozása nem érintette.

Somogyvári István előterjesztése a következőképpen összegzi a fegyveres erők helyzetének megítélésével kapcsolatos álláspontokat:

„A fegyveres erők és a rendőrség alkotmányos szabályai kérdésében egy-két kivétellel mindenben megegyeztek a felek, ezeket nem is kívánom ismertetni. A vitás kérdések közül az első: Az MSZMP és a Harmadik Tárgyalófél a jelenlegi hatásköri szabályoknak megfelelően a rendőrség feladatai körébe javasolja felsorolni az állambiztonság védelmét továbbra is, mert ez ugyan speciális feladat, mégis rendőrségi feladat. Az Ellenzéki Kerekasztal e feladatra külön szervezetet javasol felállítani, a rendőrségtől és a Be-

⁷⁵ *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. kötet 73. sz. dokumentum.*

lügyminisztériumtól függetlenül, csak a Minisztertanácsnak alárendelt szervezetként javasolja működtetni. [...] A következő ilyen kérdés szintén szerepelt már a felek tárgyalásain, ez pedig a fegyveres erők és a rendőrség tagjainak párttagsága kérdése. Nekünk az az álláspontunk, hogy ezt a vitát nem az alkotmány szintjén kellene eldöntenünk, hanem a párttörvény tárgyalását végző munkabizottságban, ha kialakul majd egy konszenzus, azt a megfelelő törvények – akár az egyesülési jogról szóló törvény, akár a honvédelmi törvény, akár a rendőrségről szóló törvény, ha ilyen születik – rendezhetik. Az alkotmány szintjén egy keretszabályt javaslunk csak megfogalmazni, ami arra utalna, hogy a fegyveres erők és a rendőrség tényleges állományú tagjának pártban való tevékenységére alkotmányerejű törvény korlátokat állapíthat meg.”⁷⁶

A szükségállapottal kapcsolatos kérdésekről az Ellenzéki Kerekasztal 1989. augusztus 29-i ülésén tárgyalta, s ezen Tölgyessy Péter következő álláspontját fogadták el:

„Én elsődlegesen a szükséghelyzetek elrendelését mindenképpen országgyűlési jogkörbe helyezném, méghozzá minősített többséggel. Most ehhez képest az államfőnek nem azt mondanám, hogy ha nem lehet összehívni az Országgyűlést... ez kis ország, és van olyan ország gyakorlata, ahol egész egyszerűen országgyűlést össze kell hívni. Hasonlóképpen ragadnám meg a dolgot. Azt mondanám, hogy ha mondjuk az elemi csapás már bekövetkezett, akkor az államfő kihirdetheti, ellenjegyzésekkel [...]. Hasonlóképpen azt mondanám, hogy ha az országot megtámadták már, de facto beállt a hadiállapot, akkor. De ha csak veszély fenyeget, akkor egész egyszerűen kizárnám az államfőnek az ilyen típusú jogkörét. Csak azokra vonatkozik, ha jól látható, ténybelileg bekövetkezett valami. Az Országgyűlés valamiért nem hívható össze – szinte kizárt, de mégis ezzel a lehetőséggel számolni kell –, és akkor egy csomó ellenjegyzéssel tudnám ezt elfogadni, de nem úgy ragadnám meg, ahogy ők a szövegben írták ezt. Különböző megkorlátozások nélkül is az elnöknek volnának ilyen jogkörei, ha egyáltalán az elnöki jogkörbe belebocsátkozunk.”⁷⁷

A Honvédelmi Tanács kérdésével a középszintű politikai egyeztető munkabizottság 1989. szeptember 11-i ülése foglalkozott, s ekkor Tölgyessy Péter az EKA nevében kifejtette, hogy az EKA csak két esetre javasolja a Honvédelmi Tanács felállítását: háború vagy háborús veszély idején. Ekkor azonban az EKA szerint szükség van egy olyan szervre, amely az ország irányítását végzi, s amelynek elnöke az államfő lenne, tagjai pedig: a Minisztertanács összes tagja, továbbá a parlamenti képvisellel rendelkező valamennyi pártfrakció delegálna egy-egy főt a Honvédelmi Tanácsba. „Úgy érezzük, hogy a rendkívüli helyzet valami ilyen típusú tanácsot kíván, és azt hisszük, hogy erre szükség lehet, hiszen tényleg az ország vezetését operatív döntésekkel lekötő szervre van szükség, ahol ezek a vezető szervek, plusz a katonai vezetésnek a vezetői, tehát a vezérkari főnök gyors és operatív döntéseket tudjanak hozni. Tehát egyetértünk az MSZMP-vel, hogy szükséges ilyen Honvédelmi Tanácsnak a felállítása.” – mondta Tölgyessy Péter. Az MSZMP nevében Somogyvári István ezt azzal egészítette ki, hogy

⁷⁶ Uo.

⁷⁷ MNL OL P. 2117. 1. doboz, 143. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 3. kötet* 65. sz. dokumentum

a Honvédelmi Tanács hatáskörébe tartoznának az Országgyűlés által reá utalt döntések, továbbá a köztársasági elnöki hatáskör és a kormány hatáskörének a gyakorlása. Ezért az MSZMP az EKA álláspontjával értett egyet, amely egy nagyobb létszámú és egy komolyabb hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot javasolt. Ezzel szemben a Harmadik Tárgyalófél elképzelése az volt, hogy a testület tulajdonképpen a kormányfőből, az Országgyűlés elnökéből, az államfőből, az Alkotmánybíróság elnökéből állna, amelyben a vezérkari főnök sem szerepelne. Somogyvári István azonban kijelentette: „Ilyen széles hatáskört, tulajdonképpen három fő hatalmi tényezőnek a hatáskörét gyakoroló testület nem állhat véleményünk szerint olyan szűk körű testületből, mint amit a tisztelt Harmadik Tárgyalófél javasol.” A Harmadik Oldal végül elfogadta a másik két tárgyalófél javaslatát.⁷⁸

A rendkívüli állapot végül három külön kategóriában nyert szabályozást: a vészhelyzet elemi csapások esetén áll fenn, ilyenkor a kormány jogosult az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvényekkel ellentétes rendeleteket és intézkedéseket hozni. A rendkívüli állapotot „hadiállapot vagy idegen hatalom támadásának közvetlen veszélye” esetére szűkítették le, ezt csak a parlament, vagy akadályoztatása esetén a négy legfőbb közjogi méltóság egyetértése nyomán a köztársasági elnök hirdetheti ki, egyúttal Honvédelmi Tanácsot hozva létre. A szükségállapot belső lázadás, elemi csapás és ipari szerencsétlenség esetén léphetett életbe, a veszélyhelyzettel való átfedés feloldatlan maradt. A szükségállapot parlament nélküli kihirdetéséhez ugyanolyan folyamat vezet, mint a rendkívüli állapotéhoz, azonban ilyenkor a köztársasági elnök vezeti be a szükséges intézkedéseket, rendeleti úton. A parlamenti vita során a képviselők az alkotmányba iktatták, pontosan mikor tekinthető akadályoztatottnak a parlament, illetve hogy amint lehetőség nyílik a törvényhozás összehívására, azt meg kell tenni; és az Országgyűlés maga határoz az addig megtett intézkedésekről.⁷⁹

Az alapjogi fejezet újrainrásához a már addig is hatályban levő ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint az Európa Tanácsnak az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezménye olyan igazodási pontot teremtett, amely – a többi kelet-európai új demokrácia számára is – mintaként szolgált. A munkához való jogot illetően nem tudtak konszenzusra jutni a felek abban, hogy a „munkához való jogot”, vagy csak a „munka szabadságát” ismerje-e el az alkotmány.

A munkához való jognak hatályos alkotmánybeli deklarálása is ideológiai értékpreferenciákkal volt terhelt. Az alkotmány 14. §-a ugyanis – csekély módosítástól eltekintve – 1949-től változatlanul hatályban maradt. Eszerint:

„14. § (1) A Magyar Népköztársaság társadalmi rendjének alapja a munka.

(2) Minden munkaképes állampolgárnak joga és kötelessége, hogy képességei szerint dolgozzék.

(3) Az állampolgárok munkájukkal, munkaversenyben való részvételükkel, a munkafegyelem fokozásával és a munkamódszerek tökéletesítésével a szocialista építész ügyét szolgálják.

⁷⁸ MNL OL P. 2117. 7. doboz, 16. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. kötet 73. sz. dokumentum.*

⁷⁹ Lásd: MNL OL P. 2117. 7. doboz, 16. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m., 4. kötet 73. sz. dokumentum.*

(4) A Magyar Népköztársaság a "Mindenki képessége szerint, mindenkinek munkája szerint" szocialista elv következetes megvalósítására törekszik."

1949-ben a munkával kapcsolatos szakasz a következő indoklással került be az alkotmányba:

„A szocialista fejlődés biztosítéka a termelés magasabb rendű megszervezése: a termelés eredményességének, a termelékenységnak az emelése. »A munka termelékenysége – mondja Lenin –, ez végeredményben az új társadalmi rend győzelme szempontjából a legfontosabb, a legfőbb dolog. A kapitalizmus a munkának olyan termelékenységét hozza létre, aminőt a jobbkormányrendszer nem ismert. A kapitalizmust azzal lehet véglegesen legyőzni és azzal fogjuk véglegesen legyőzni, hogy a szocializmus a munkának új, jóval magasabb termelékenységét hozza létre.« [...] A munka valóban nem csak jog és kötelesség, hanem »becsületbeli ügy« is. Ez a magasabb igényű munkatudat képes megteremteni egyedül a munka magasabb rendű tartalmát. Ez teszi alkalmassá a dolgozókat arra, hogy önként vállalt munkafegyelmével, a munkamódszernek a burzsoá rendszerben soha el nem érhető tökéletességével emeljék az ország termelési eredményeit, a termelvények minőségét és mennyiségét. [...] »A szocialista rendszer – írja Sztálin – első ízben teremti meg annak lehetőségét, hogy a versenyt valóban széles, valóban tömegméretekben alkalmazzák. Hogy valóban a dolgozók többségét vonják be az ilyen munkába, ahol megmutatják, hogy mit tudnak.«”⁸⁰.

A parlamenti vita során az újabb és újabb módosító indítványok beterjesztése nyomán az alkotmány rögzítette az egyenlő munkáért egyenlő bért elvet, továbbá azt a szabályt, mely szerint mindenkinek joga van a munkája minőségének és mennyiségének megfelelő bérhez. A parlamenti vita során ezen pontosítások és átszerkesztések mellett történt néhány változtatás is, így került az alkotmányba a közérdekű adatok megismerésnek és terjesztésének joga, a magyar állampolgárok hazatérésének korlátozhatatlansága, illetve a szociális biztonsághoz való jog⁸¹.

Ami közelebbről nézve az igazságszolgáltatás intézményi átalakulást illeti, a rendszerváltozáshoz közeledve az Igazságügyi Minisztérium már korábban is igyekezett megszabadulni a pártállami irányítás szervezési jellegzetességeitől. Megszűnt a Törvényelőkészítő Főosztály viszont már az új Alkotmány előkészítését szolgálta az Alkotmányelőkészítő Kodifikációs Titkárság létrehozatala⁸². A Minisztérium irányító szerepének jövőendő változását jelezte az Igazságügyi Igazgatási Főosztály létrehozása. Nem létezett már a pártállam jellegzetes alakulata, az igazságügyi káderpolitikát meghatározó és előíró Személyzeti Főosztály. Munkaügyi és főleg szervezési feladatokat ellátó, hasonló elnevezésű főosztállyá alakult át.

⁸⁰ BEÉR JÁNOS – SZABÓ IMRE (összeállította és a magyarázatokat írta): *A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló törvény és magyarázata*. Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó, Budapest, 1951. 46–47. pp.

⁸¹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövege. Magyar Közlöny 1989. 74. sz.

⁸² RÉVÉSZ BÉLA: *Az államiság értékeinek újrafogalmazása a rendszerváltás vitáiban*. Acta Juridica et Politica, SZTE, Szeged, 2001. 21. p.

Ami viszont már a 80-as évek elejétől jelezte az Igazságügyi Minisztérium feladat-köreit illető nélkülözhetetlen változásokat az a bírósági szervezet, pontosabban az Igazságügyi Minisztérium és bíróságok kapcsolata megreformálásának igénye volt⁸³. Kulcsár Kálmán 1988. június 29-i igazságügyi miniszteri kinevezése előtt még jogszociológusként hívta fel a figyelmet a „relatív bírói függetlenség” jelentőségére a hatalmi ágak megosztásának érvényre juttatásának folyamatában⁸⁴, és ezen álláspontját a rendszerváltás időszakában is következetesen képviselte.

1987 júniusában megjelent a Beszélő folyóiratban a „Társadalmi szerződés (a politikai – kibontakozás feltételeiről)” című program-tanulmány. Ennek V. pontja tartalmazta a demokratikus ellenzéknek a bíróságokra vonatkozó követeléseit: „Független és ellenőrzött bíróságokra van szükség: szűnjön meg a bírói testület feletti igazságügyi minisztériumi gyámkodás, a hivatásos bírákat ne a Minisztérium jelölése alapján válasszák, ne a Minisztérium ossza be őket meghatározott bíróságokhoz.”⁸⁵

Még 1988 novemberében az Igazságügyi Minisztériumban készült egy feljegyzés Kulcsár Kálmán miniszter részére az Igazságügyi Minisztérium átszervezésével összefüggő személyi kérdések témájában. Ebben a körben került első alkalommal annak leírására, hogy szükség van egy Országos Igazságügyi Tanács (ekkor még ennek nevezték), mint állami koordináló szerv létrehozására azért, mert az MSZMP KB „munkamódszereinek, szervezetének korszerűsítése folytán, mivel feltehetően megszűnik az igazságügyi szervek pártkoordinációja, a sokéves tapasztalatok szerint továbbra is szükség lesz egy koordináló testületre”.⁸⁶

Amikor az Igazságügyi Minisztériumnak az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20-21-i ülését is megjárta alkotmánytervezete az Országgyűlés elé került, ez már intézményes garanciákkal kívánta ellátni a bírói függetlenséget: „A bírói függetlenség személyi biztosítékait a bírák jogállására vonatkozó rendelkezések szabályozásával is biztosítani kell. Ennek megfelelően az alkotmányban kell rögzíteni, hogy a bírákat az államfő nevezi ki és menti fel. A kinevezés, illetőleg választás határozatlan időre szól. A bíró más közéleti tisztséget nem tölthet be, képviselőnek nem választható meg, továbbá tudományos és oktatói tevékenységen kívül más kereső tevékenységet nem vezethet. A bírói függetlenség kérdésével függ össze a bírák elmozdíthatatlansága is. E körben az Alkotmánynak le kell szögeznie, hogy a bírákat akarattal ellenére csak az illetékes bírói testület javaslata alapján, a bírósági törvényben meghatározott okok miatt lehet felmenteni, felfüggeszteni, áthelyezni vagy nyugállományba helyezni.”⁸⁷

Bár 1989 nyarán a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások során elsősorban az Alkotmánybíróság körül folyt a vita, a középszintű egyeztető bizottság 1989. augusztus 30-i

⁸³ GATTER LÁSZLÓ: *Az igazságszolgáltatás reformja 1987-1997. Rendszerváltozás a bíróságok igazgatásában*. KIK - Kerszöv Kft. Budapest, 2004. 27. p.

⁸⁴ Kulcsár Kálmán általános érvennyel fogalmazta meg: „A »bírói hatalom« súlyát megnövelte egyrészt a bírói jogalkotás tényként való elismerése, másrészt a parlament és a kormányzat, tehát a végrehajtó hatalom »kiegyezése«”, KULCSÁR KÁLMÁN: *Politikai és jogszociológia*. Kossuth Kiadó. Budapest, 1987. 290. p.

⁸⁵ A dokumentum először a Beszélő c. független folyóirat szerkesztőségében készült, 1987 márciusa és júniusa között. A szövegezés munkáját Kis János, Kőszeg Ferenc és Solt Ottília végezte.

⁸⁶ Feljegyzés az Igazságügyi Minisztérium átszervezéséről. MNL OL XIX-E-1-p. 3.d. 20.509/1988/5. sz.

⁸⁷ Magyarország alkotmánya szabályozási koncepció. Igazságügyi Minisztérium, 1989. január 30. Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985-1990. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet, 409. p.

ülésén Somogyvári István⁸⁸ ismertette a bíróságokra vonatkozóan a munkabizottságokban elhangzott különböző véleményeket:

„A vitakérdés a felek között abban volt, hogy az Ellenzéki Kerekasztal azt javasolta, hogy az alkotmányban a különbíróságok létre utaló rendelkezés szűnjön meg, ennek megfelelően a különbíróságokat mielőbb számoljuk fel. Ők ez alatt elsősorban kifejezetten a katonai bíróságok felszámolását értették.

Az MSZMP álláspontja ebben a kérdésben az, hogy tekintettel arra, hogy Magyarország új alkotmányának az Országgyűlés által elfogadott koncepciójában is szerepel, miszerint a különbíróságok felszámolása felé kell törekedni, delegációnk véleménye szerint amit most meg tudunk ebben a kérdésben lépni, azt lépjük meg. Véleményünk szerint ebbe az irányba mutat, hogy a választási bíráskodás körében nem különbíróságot hoztunk létre, hanem a Legfelsőbb Bíróságot bíztuk meg a választási bíróság funkciójának az ellátásával. Véleményünk, hogy a munkaügyi bíróságoknak a rendes bíróságok körébe vonása végrehajtható a mostani időszakban is. Ez szakmailag az Igazságügyi Minisztériumban elő van készítve.

A katonai bíráskodás tekintetében azt javasoljuk, hogy a katonai bíráskodás személyi és tárgyi hatásköre szűküljön, annak megfelelően, ahogy tulajdonképpen már csütörtökön a középszintű megállapodás létrejött az I/4-es bizottság⁸⁹ eredményeinek a tárgyalása során. Röviden ez azt jelentené, hogy a katonának a katonai bűncselekményeiben lenne a továbbiakban a katonai bíróságoknak hatásköre. A katonai bíráskodást jelenleg nem tudjuk teljes körűen felszámolni. (...)A Harmadik Tárgyalófélnek az a javaslata, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyetteseit és a legfőbb ügyész helyetteseit ne az MSZMP által javasolt módon, vagyis ne a köztársasági elnök nevezze ki ezeket a személyeket, hanem az Országgyűlés.

A felek között egyetértés van abban, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a Legfőbb Ügyészt természetesen az Országgyűlés nevezze ki, juttatná pozíciójába, itt a helyettesi kör kérdésében van a felek között vita. Mi úgy ítéljük meg, hogy nincs különösebb indoka annak, hogy a jelenlegi helyzet megváltozzon. Jelenleg az Elnöki Tanács hatáskörébe tartozik a helyettesi körnek a kinevezése, megválasztása. Mi úgy gondoljuk, hogy az új államfő ugyanezt a jogkört átvehetné.”⁹⁰

A bírói függetlenség kérdésében kialakult konszenzus végül megjelent a politikai egyeztető tárgyalások 1989. június 13-a és szeptember 18-a közötti szakaszának lezárásáról szóló megállapodásban, majd ennek nyomán az Országgyűlés elfogadta az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvény vonatkozó rendelkezéseit:

⁸⁸ Somogyvári István 1989-ben főosztályvezetői besorolásban a Kilényi Géza által létrehozott Alkotmányelőkészítő Kodifikációs Titkárság munkatársa volt, egyben az MSZMP-t képviselte a háromoldalú tárgyalások plenáris és középszintű ülésein, valamint a munkabizottságokban. BOZÓKI, 8. kötet, 308–309. pp.

⁸⁹ A szakértői szinten működő politikai munkabizottságok közül az I/4-es bizottság a büntető törvénykönyv és a büntető-eljárási törvény módosításának elveivel foglalkozott.

⁹⁰ A rendszerváltás foratókönyve, 4. kötet 37–37. p.

„48. § (1) A Legfelsőbb Bíróság elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja, elnökhelyetteseit a Legfelsőbb Bíróság elnökének a javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.

(2) A hivatásos bírákat törvényben meghatározott módon a köztársasági elnök nevezi ki.

(3) A bírákat tisztségükből csak törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.”⁹¹

Az 1990. évi választások után megalakult Antall-kormány 1990 őszén szabályozta újra az igazságügy-miniszter feladat- és hatáskörét.⁹² Eszerint az igazságügy-miniszter látja el az igazságszolgáltatással összefüggő jogalkotási feladatokat, a miniszter gondoskodik arról, hogy a jogszabályok összhangban álljanak más jogszabályokkal, megfeleljenek a jogalkotás szakmai követelményeinek, illetőleg beilleszkedjenek az egységes jogrendszerbe. A jogszabály-előkészítés szakmai színvonalának emelése érdekében a miniszter tudományos kutatásokat kezdeményez, szervez és irányít. A miniszter képviseli a Kormányt az Alkotmánybíróság eljárásában, ha az eljárást a Kormány kezdeményezi vagy az kormányrendeletet, illetőleg annál magasabb szintű jogszabályt érint. A felügyeletet gyakorol az Országos Fordító- és Fordításhitelesítő Iroda, valamint a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága és a büntetés-végrehajtási intézetek működése felett.

Az új vezetés feladatai közé tartozott az új államigazgatási struktúrát tükröző minisztériumi szervezet kialakítása, amit önmagában indokolt a politikai, a közigazgatási államtitkári és a helyettes államtitkári tisztségek létrehozása, valamint a tárcához igazodó feladatkörök meghatározása. Létrejött a Miniszteri Kabinetiroda, a Szervezési és Munkaügyi Főosztály helyett új főosztályként megalakult az igazgatási feladatokat ellátó Titkárság, valamint a Munkaügyi Főosztály, a Számítástechnika Alkalmazási Központ pedig Jogi Informatikai Főosztály elnevezéssel a Minisztérium szerves részévé vált. A kodifikációs feladatok elvégzésére megalakult az Igazságügyi Kodifikációs Főosztály. Ügykörébe került a bírósági, a közjegyzői, valamint az ügyvédi szervezettel, az igazságügyi szakértőkkel, a büntetés-végrehajtással és a bírák, továbbá a büntetés-végrehajtási testület jogállásával összefüggő jogszabályok előkészítése.

Megszűntek a kis kodifikációs egységek, a Vállalati Jogi Szakértői Csoport, a KGST és a Közös Piaci Ügyek Szakértői Csoportja, valamint az Alkotmányjogi Szakértői Csoport. Ezen egységek feladatkörét a Civilisztikai és Gazdasági Jogi, a Közjogi és a Nemzetközi Jogi Főosztály vette át. Felszámolásra került a főosztályokon belüli osztály és csoporttagozódás, a munkaügyi feladatok ellátása pedig a Pénzügyi Főosztály hatáskörébe került. A Nemzetközi Jogi Főosztályon belül megalakult az Emberi Jogi Osztály, a Civilisztikai és Gazdasági Jogi Főosztályon pedig Közös Piaci Osztály alakult, amely a magyar jogrendszernek az EGK jogával való harmonizációját kívánta koordinálni.⁹³ A szervezeti átalakulásokat végül az Igazságügyi Minisztérium új ügyviteli szabályzata, az igazságügy-miniszter 3/1992. (IK 4.) IM utasítása rögzítette.

⁹¹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövege. Magyar Közlöny 1989. 74. sz.

⁹² 41/1990. (IX.15.) Korm. rendelet.

⁹³ 7/1991. (IK 11.) IM utasítás.

*

A rendszerváltást követően, de részben már azt megelőzően is, az igazságtételi jogalkotás, illetve a történeti kutatások jelentős része fordult a kommunista időszak törvénysértő eljárásai, perrei felé, hiszen ekkorra kiderült, hogy XX. századi diktatúrák fedezték: „a büntetőeljárás nemcsak (sőt, elsősorban nem) az igazságszolgáltatás eszköze, hanem más, attól független célok megvalósítására is használható.”⁹⁴ Ekkoriban a szovjet / orosz, de a nyugati kutatások is nagy érdeklődést mutattak a Szovjetunióban zajlott nagy koncepciós perek iránt, a magyarországi kutatások pedig elkezdték feltárni az első koncepciós pereket - Pócspetri, MAORT, Mindszenty, - majd gyorsan sorra kerültek a kulákperek, az egyháziak elleni perek, illetve szinte tömeges méretekből az 1956 utáni megtorlások pereinek feldolgozásai. Mindezek az esetek arra hívták fel a figyelmet, hogy a kommunista jogrendszerekben általában formálisan deklarált jogvédő alapelvek önmagukban nem jelentenek semmiféle biztosítékot arra, hogy az igazságszolgáltatás ne szegődhetne (esetleg kényszerülne) a cinikus diktatúra - beleértve a korszak Igazságügy-minisztériumait - szolgálatába. Ami pedig a pártirányítás mechanizmusának korai, politikai szociológiai kritikáját illeti, érdemes Bihari Mihálynak, kezdetben röpiratként terjesztett és feledni látszó „Reform és demokrácia” című munkájának ide vonatkozó mondanivalóját citálni: „A bolsevik típusú kommunista párt megkülönböztető jegye, s minden nem elit jellegű párttól elkülönítő jellemzője, hogy nem egyszerűen az azonos ideológiát elfogadó emberek összessége, hanem élcsoport. Önmagát élcsoportnak és az egyedüli tudományos politikai világnézet hordozójának tételezve, önképében az átlagemberek, a munkásosztály és a társadalom fölé kerül. Ez az ideológiai élcsoport és elitpárt önkép, pozitív autosztereotípiát akkor is áthatja a tagokat, és főleg a párt vezetőit, ha a társadalom többi tagja egyáltalán nem ismerik el sem élcsoport, sem kiváltságos ideológiai elitpárt jellegét (ez a negatív heterosztereotípiát), mert e pártöntudat a visszaigazolást és legitimációt nem mástól nem a társadalomtól várja.”

A bírói hatalom és függetlenség megerősítésére tett javaslatok közül a bírák választási rendjének újraszabályozása került az első helyre. Az igazságszolgáltatás pártirányításának teljes felszámolása érdekében szükségesnek tartja a bírósági szervezet egész rendszerének kivonását az Igazságügyi Minisztérium felügyelete és irányítása alól. Biztosítani kell a bírói függetlenség jogi, szervezeti és személyi garanciáit. Jelentősen javítani kell a bírói kar egzisztenciális feltételein, megállítva a szakmai kontraszelekciót. Végül pedig teljesen függetleníteni kell az Ügyvédi Kamarát, illetve az Igazságügyi Minisztérium felügyeleti jogát minden vonatkozásban meg kell szüntetni.⁹⁵

Nem sokaknak tűnt fel az MSZMP Központi Bizottságának 1988. november 22-i ülésének második napirendi pontja, hiszen ez a kommunista pártok történetéből jól ismert sokadik szervezeti és munkamódszerbeli változásokat ígérte. Nem derült ki sokkal több Grósz Károly főtitkár sajtótájékoztatójából sem. Rámutatott arra, hogy a kormánynak szabadabb kezdet kell adni feladatainak az ellátásában, támogatni kell a kormányt,

⁹⁴ KAHLER FRIGYES: *Igazságszolgáltatás – jogszolgáltatás*. in: uő. *Szemtől-szembe a múlttal*. Budapest, Kairosz Kiadó. 1999. 113. p.

⁹⁵ BIHARI MIHÁLY: *Reform és demokrácia*. Medvetánc. Az 1987/2. szám melléklete. ELTE - MKE. Budapest, 1987. 174., 218. p.

bár lehetnek részkérdések, amelyekben a Központi Bizottság álláspontja eltér a kormány napi döntésétől. „A kormány akkor tudja eredményesen betölteni e rendkívül bonyolult és nehéz időszakban a feladatát, ha egyrészt teljes politikai bizalmat érez a Központi Bizottság részéről, szabad kezet kap a gyakorlati folyamatok irányításában, miközben a Központi Bizottság vállalja, hogy a kormányzati szándékot, törekvést igyekszik elfogadtatni a pártmozgalmon belül.”⁹⁶

A KB határozata kissé pontosabban fogalmazott: „A Központi Bizottság tiszteletben tartja az Országgyűlés kizárólagos törvényalkotói szerepét, a Minisztertanács önállóságát és felelősségét a kormányzati munkában. Támogatja a kormány tevékenységét. Megszünteti a kormányzati tevékenységi körök – közöttük a kül-, és belügyek, a honvédelem – közvetlen irányítását, a párt és az állami testületek működésének párhuzamosságait.” A minisztériumok fölötti közvetlen pártirányítás megszüntetése – még ha a „közvetett” irányítás lehetőségét nyitva hagyta is a határozat – mindenképpen fordulatot jelentett az állam pártirányításának négy évtizedes történetében. Az történt, amire kevesen számítottak: a párt „kivonult” az államból. Hogy ez nem ment egyik napról a másikra, és a negyven éves beidegződések egészen a rendszerváltásig működtették a kapcsolattartás reflexeit, arra több példát is fel lehet hozni. De maga a határozat egyértelműen fogalmazott: a párt „megszünteti a kormányzati tevékenységi körök – közöttük a kül-, és belügyek, a honvédelem – közvetlen irányítását”.

A rendszerváltás óta eltelt időszak történet- és politika és jogtudományi kutatásai jelentős eredményeket tudnak felmutatni mind az igazságügy pártirányítása természetének feltárása, mind pedig az Igazságügyi Minisztériumnak az igazságszolgáltatás igazgatása területén betöltött szerepe vonatkozásában.

Azt, hogy az igazságszolgáltatás és általában az államiság demokratikus átalakításában milyen szerepet játszottak a nyilvánosság előtt zajlott szakmai és társadalmi viták, jól illusztrálhatják Szabad Györgynek az Ellenzéki Kerekasztal utolsó ülésén, 1990. április 27-én – már a választások után – elmondott szavai: „a rendszerváltás véghezvitelében az Ellenzéki Kerekasztal egész együttese olyan szerepet játszott, ami azt kell hogy mondassa velünk, hogy a mai nap indokolja, miszerint az Ellenzéki Kerekasztal egészét győztesnek minősítsük abban, hogy sikerült a monolitikus politikai rendszert felszámolni, az alkotmányos Magyarország helyreállításának lehetőségét megteremteni, és ehhez képest másodlagos jelentőségűnek mondani azt, hogy az első újra szabad választásokon éppen milyen szervezet vagy milyen szervezetek aratták a nagyobb, milyen szervezet vagy szervezetek aratták a kisebb sikert. Tényleg nem frázis: az alkotmányát visszanyert nép valamennyi, az Ellenzéki Kerekasztalban részt vevő szervezet segítségével jutott vissza jogaihoz, az Ellenzéki Kerekasztal egészét tekinthetjük a siker megalapozójának.”⁹⁷

⁹⁶ GRÓSZ KÁROLY: *Modern kommunista pártot – jól működő szocializmust*. Népszabadság. 1988. november 23. 3. p.

⁹⁷ MNL OL P. 2117. 2. doboz, 145. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m.*, 5. kötet 94. sz., dokumentum.

BÉLA RÉVÉSZ

DEBATES OF TRANSFORMATION OF THE JUDICIARY DURING
THE REGIME CHANGE

(Summary)

The post-Communist transition is a new, unknown political change of history, where not only the earlier dictatorial political system is replaced by a more liberal and democratic one but also the collectivized and centrally planned economy is replaced by a market economy based on private ownership. Successful transition means the establishment of democratic system based on human rights, and a return to capitalism in the countries of the region.

In Hungary by the summer of 1989 the opposition began to jell. In National Roundtable Negotiations, they extracted concession after concession from the party regarding the shapes of the new party-law, the new Constitution, and the political process Hungary was to include as the firmament of its new political structure. In fact, what was called the roundtable actually was triangular. One side was occupied by the ruling communist party, which later has changed its name to the Hungarian Socialist Party, reflecting its strong reformist inclinations. The second side of the triangle was occupied by the main opposition parties at that time, led by the Hungarian Democratic Forum, the Alliance of Free Democrats, the Young Democrats, and the Smallholders Party. The third side was occupied by other organizations influential in Hungarian society – primarily labour unions. What type of political regime do we really want; what is meant by political democracy; what could be the ideal political value-system for the country and for the people? These were the main issues in the negotiations at the National Roundtable between the power elite and the opposition forces, when a new, democratic system was first formulated. The Communist party, ever on the defensive, had to yield greater and greater concessions to the opposition, the new political structure of the nation must be firmly ground in democracy. However, the Rule of Law and the democratic state was being born again. Finally the Parliament proclaimed Hungary an independent republic. A new and practically democratic constitution was promulgated, and Hungary began to take the first real step on the road to a multi-party democratic system.

The political transition in 1989-90 created the basis of the rule of law in the country and gave rise to a gradually evolving reform in jurisdiction. To understand the significance of the judicial reform one has to be familiar with the previous structure of judicial administration, most importantly with the fact that in conformity with the socialist state model the judiciary and the executive were closely interwoven. Apart from the Supreme Court, whose president was elected by Parliament, the connection between the executive and the judiciary in the case of all other courts was ensured by the Minister of Justice. The control and administration of the county and local courts fell under the competence of the Minister, thereby dividing the theoretically single judicial system in administrative matters. The professional guidance of adjudication was a responsibility of the Supreme Court, however, within the framework of its right to supervise the functioning

of the courts, the Minister of Justice continuously examined and guided the professional judicial activity of the courts as well.

In Hungary the process of transition was more elaborate and longer than elsewhere and concluded from conscious political thinking and not that much from spontaneity and the storm of indignation. From among the East-Central European countries that started their way towards democracy, it was only Hungary where the transition was a most thoughtful process. It was only the Hungarian elite – both new and old – which had the time and the possibility in the region to think about the questions. This feature of the transition was a major advantage and concluded both from the particularities of the previous regime and also from the political and legal cultural tradition of the country which prefers legal, moral and political values.

ROKOLYA GÁBOR*

Az állami közjegyzői intézmény kiépítése és működése (1950–1956)**

Az állami közjegyzői intézmény kiépítése

Az 1950. év elején állami szolgálatba átvett polgári és az újonnan kinevezett állami közjegyzők sorra nyitották meg irodáikat. A tervezett januári átállás ugyan nem valósult meg, de márciusra már a legtöbb iroda megkezdte működését. A polgári közjegyzők zömét nem vették át állami szolgálatba, részben azért, mert már betöltötték a 60. életévüket, részben pedig mert nem tartották őket politikai szempontból megbízhatónak, annak ellenére, hogy 1945-től kezdődően több politikai jellegű szűrővizsgálaton estek át. Az igazságügyi kormányzat arra törekedett, hogy elsősorban a polgári közjegyzői irodákban dolgozó közjegyzőhelyetteseket nevezze ki közjegyzővé. A betöltetlen állásokra pedig olyan ügyvédek neveztek ki, akik 1945 előtt a megkülönböztető jogszabályok hatálya alá estek.¹

Még egy év sem telt el az állami közjegyzők működésének megkezdése óta, amikor az Igazságügyi Minisztérium elrendelte a Nagy-Budapest területén működő összes közjegyző, míg a vidéki közjegyzők közül a Hajdúszoboszló, Debrecen, Nyíregyháza, Vásárosnamény, Salgótarján, Nyírbátor, Balassagyarmat, Rétság, Putnok, Szekszárd, Bonyhád, Pécsvárad, Pécs, Szentlőrinc, Sásd, Monor székhelyeken működő irodák vizsgálatát. A soron kívüli ellenőrzéseket a minisztérium Ellenőrzési Osztálya kiadott irodavizsgálati szempontok nélkül végezte el. Az elkészített jelentés elsősorban a közjegyzők ügyforgalmára fókuszált. Különösen a fővárosi közjegyzők ügyforgalmát hasonlították össze, elemezték. A statisztikai adatokból megállapítható volt, hogy az egyes közjegyzői irodák terhelése aránytalan. Az év első nyolc hónapjának hagyatéki érkezési

* közjegyző

** Jelen tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Államtudományi Műhely keretében, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem és a Szegedi Tudományegyetem együttműködésével készült.

¹ „A felszabadulás után az igazságügyi szervekbe bekerült új káderek döntő többsége azelőtt ügyvéd volt, zsidó kispolgárok, akik a polgári jogszolgáltatás szellemén semmit sem változtattak. Az új, amit ezek a „káderek” hoztak, az az, hogy a korrupció még nagyobb, mint azelőtt.” 1950. 06. 19. Feljegyzés az igazságügyi apparátus átszervezéséről. In: Révész Béla (szerkesztette): *Iratok az Igazságügyi Minisztérium történetéből 1944–1990*, I. kötet 1944–1956. Igazságügyi Minisztérium – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016. 203. p.

adatait megvizsgálva kiderült, hogy a tárgyi időszakban 42-337 ügyszám közötti hagyatéki ügy érkezett a közjegyzői irodákba.

Az ügyterhelés egyenlőtlen megoszlása azzal függött össze, hogy a közjegyzői székhelyek illetékességi területét nem következetesen állapították meg. Amíg Budapest V. kerületében (ami területét és a lakosság számát tekintve a kisebb kerületek közé tartozott) négy közjegyzői székhelyet létesítettek, addig a XXI. kerületben csak egyet. Az aránytalanságok kiküszöbölése érdekében javasolták a kisebb ügyforgalmú székhelyek megszüntetését, illetve összevonását Budapest XII., IV. és XX. kerületeiben, ugyanakkor Csepelre új közjegyzői székhely létesítését indítványozták. Budapest V. kerületében egy-két közjegyzői székhely megszüntetése látszott célszerűnek az arányos terhelés szempontját figyelembe véve.²

A közjegyzői alkalmazottak száma nem állt összhangban az ügyforgalom alakulásával. Az irodákban jellemzően egy-egy alkalmazott dolgozott, míg a kisforgalmú körzetekben időnként két dolgozó is segítette a közjegyzők munkáját. A budapesti közjegyzők ebben az időszakban bérelt lakásokban, vagy korábban is közjegyzői irodai elhelyezésre szolgáló helyiségekben dolgoztak. Ekkor még nem nyílt lehetőség a közjegyzői irodák bírósági épületekben történő elhelyezésére. A szűk, sokszor még a háborús károk is magukon viselő lakások akadályozták a nagyobb ügyfélforgalom kialakulását.

A vidéki közjegyzői irodák szintén főként lakásokban működtek. Ez annak ellenére volt így, hogy a minisztérium utasítást adott ki a közjegyzők bíróságon történő elhelyezéséről, amit azonban mind a bírósági vezetők, mind a közjegyzők igyekeztek minél tovább halogatni. Olyan közjegyző is akadt, aki inkább lemondott a minisztérium által utalt lakbértérítésről, mintsem, hogy a bírósági épületbe költözzön. Ugyanakkor a bírósági vezetők is igyekeztek a bírósági épületekben a leghátrányosabb fekvésű helyiségekben elhelyezni a közjegyzőket, ezzel is csökkentve a normális ügyfélforgalom kialakulásának esélyét.

A meglévő helyzetet a minisztériumi revizorok azért is kifogásolták, mert úgy gondolták: a közjegyzők könnyebben fogadnak el természetbeni ajándékokat a lakásokon működő irodákban, mint a bírósági épületekben. A kincstári szempontokat is figyelembe véve megállapították, hogy a közjegyzői irodák bevétele mindenütt alacsonyabb, mint az államosítás előtti időszakban. Ennek nagyságrendje eltérő volt az egyes székhelyeken, de volt olyan iroda is, ahol az 1949-es év forgalmához képest feleakkora forgalmat realizáltak. Ennek fő oka az volt, hogy a fix fizetés mellett – anyagi érdekeltségük megszüntével – csökkent a közjegyzők „ügybuzgósága”, aminek elkerülésére azt javasolták, hogy bevételi norma kerüljön megállapításra, és az azon felüli eredményből a közjegyző és az irodai személyzete is kapjon anyagi ösztönzést. Felvetődött a közjegyzői hatáskörök kiszélesítésének gondolata, hogy ezáltal is növekedjen az irodák forgalma és bevétele.

Az is problémát okozott, hogy nem volt egységes, a megváltozott körülményekhez alkalmazkodó, hatályos közjegyzői díjszabás. A helyszíni ellenőrzések feltárták, hogy a közjegyzői irodák nyomtatványokkal történő ellátása is elégtelen.³

A minisztérium az Ellenőrzési Osztály vizsgálatát követően is fontosnak tartotta a közjegyzők időszakos felügyeleti vizsgálatát, amihez kidolgoztak egy vizsgálati szem-

² Jelentés az állami közjegyzők általános ellenőrzéséről, Igazságügyi Minisztérium Ellenőrzési Osztály 1950. 09. 15., 1–2. p. In: MNL-OL XIX-E-1-D.

³ Idézett jelentés 1950. 09. 15., 3–5. p. In: MNL-OL XIX-E-1-D.

pontokat tartalmazó kérdőívet. A vizsgálatok keretében ellenőrizték a közjegyzői irodák elhelyezését, ügyforgalmát, a segédszemélyzet munkáját, az ügyintézkést, valamint a panasz- és fegyelmi ügyeket. Kiemelt szempont volt a kincstár pénzügyi érdekeinek védelme, valamint a más hatóságokkal való viszony vizsgálata.⁴

A kérdőív alapján végezte el a minisztérium Felügyeleti Osztálya a Budapesti Megyei Bírósághoz tartozó járásbíróságok illetékességi területén működő állami közjegyzők 1951. évi irodavizsgálatát. Az erről összeállított jelentés szerint a közjegyzői irodák továbbra is lakásokban működtek, az igazságügyi kormányzat nem tudta megoldani a közjegyzők bírósági épületekben történő elhelyezését. Ezért – bár a jelentés rögzítette az egyes közjegyzői irodák leromlott állapotát, felszerelési hiányosságait, ugyanakkor – ezek kiküszöböléséhez nem javasolta anyagi támogatás nyújtását.

A rossz állapotok elsődleges oka az volt, hogy a minisztérium az irodák fenntartásával kapcsolatos kiadások fedezetére változó mértékű, általában havi 200-600 forint összegű térítést fizetett a közjegyzőknek, azonban ezek az összegek sem a fűtési, sem az állagfenntartási költségekhez, sem pedig a felszerelési hiányosságok pótlásához (pl. páncélszekrény- vagy írógépbeszerzéshez) nem nyújtott elég fedezetet. A legfőbb problémát azonban ebben a körben a nem kielégítő fűtés, vagy egyenesen a fűtés hiánya jelentette. A korabeli viszonyok között ezt cserépkályhák beépítésével vagy vaskályhák vásárlásával lehetett volna megoldani, amire a közjegyzőknek – állami támogatás hiányában – szintén nem volt kellő anyagi fedezetük. A minisztérium képviselői ennek ellenére „általában megfelelőnek” minősítették a közjegyzői irodák tárgyi működési feltételeit. Egyedül – az iratok biztonságos őrzésének feltételeit megteremtendő – páncélszekrények beszerzését, illetve az ehhez nyújtandó támogatás megadását javasolták.⁵

Az irodavizsgálatok során észlelték, hogy az egyes újonnan létesített közjegyzői székhelyeken működő közjegyzők ügyforgalma nem biztosítja a teljes leterheltséget, ezért megfontolásra ajánlották a közjegyzők részben bírósági feladatokkal történő foglalkoztatását. Ez egyrészt a nyilvános bírósági félfogadási nap („panasznap”) megtartását, másrészt pedig a jogi szabályozás módosításával, az állami közjegyzői hatáskör kibővítésével további bírósági hatáskörök átvételét jelentette volna. Ennek előfeltétele lett volna azonban, hogy a közjegyzők a bírósági épületekben dolgozzanak.

A segédszemélyzet munkájánál elsősorban azt vizsgálták, hogy a közjegyző ne utaljon saját hatáskörébe tartozó teendőket a segédszemélyzet hatáskörébe. Mivel az állami közjegyzők tevékenységében a legnagyobb súlyt és ügyszámot a hagyatéki ügyek képezték, így a lefolytatott vizsgálat központi részét is ezen ügyek tették ki. A jelentés általános megállapítása szerint a közjegyzők hagyatéki ügyintézkése megfelelt a jogszabályoknak.

Az okiratok terén is kedvező volt a vizsgálók összbenyomása, mert jogszabályba vagy a népgazdaság érdekeibe ütköző ügyet nem találtak. Ugyanakkor több közjegyző is készített magánokiratot – mely során az eljárási illetéket az ügyféllel ugyanúgy megfizették, mintha közokiratot készítettek volna –, holott ezek szerkesztésére törvényi tilalom állt fenn. E körben visszatérő probléma volt, hogy az aláírás-hitelesítés (aláírási címpéldány)

⁴ Kérdőpontok a közjegyzői irodák időszaki felügyeleti vizsgálatához 1951. El. III. K. 1., 2. p. In: MNL-OL XIX-E-1-D.

⁵ A közjegyzői irodák időszakos megvizsgálása 1951. El. III/K. 1/29., 1–2. p. In: BFL Budapest Megyei Bíróság iratai XXV. fond.

magánokirati részét is rendszeresen a közjegyzők készítették el. Ez „határesetnek” minősült, aminek akkor még nem volt meg a jogszabályi rendezettsége. A bíróságokon a vélemények e kérdésben megoszlottak, ezért a minisztérium állásfoglalását kérték.

Ugyancsak vita tárgyát képezte, hogy közvégrendeletek elkészítéséért idő vagy ügyérték alapján kell-e megfizetni az eljárási illetéket. E körben az állam pénzügyi érdekeinek megóvása érdekében olyan utasítás kiadását kérték a minisztériumtól, ami az ügyérték szerinti illeték felszámítását javasolta volna.

Összegezve a megállapításokat, a minisztérium Felügyeleti Osztályának jelentése az állami közjegyzők munkáját megfelelőnek minősítette.⁶

A fenti vizsgálat általános megállapításait jól árnyalja egy konkrét közjegyzői iroda vizsgálata. Budapest VI. kerületében, az akkori November 7. téren (ma Oktogon) működött Záhony László állami közjegyző irodája. A kor neves jogi szakíróját alig egyéves állami közjegyzői működés után oktatási felelősnek rendelték be a központi járásbíró-sághoz. Később az Igazságügyi Minisztériumban az ügyvédi és a közjegyzői felügyeletet ellátó főosztályra nevezték ki.

A közjegyző távollétében az iroda vezetését Jekelfalussy Aladár közjegyzőhelyettes látta el. Mindennapos problémát okozott a fűtés megoldása, mivel a leválasztott főbérleti lakásban – pince hiányában – a tüzfűt az irodában tárolták. Ugyancsak kifogásolható volt emiatt az iroda tisztántartása, takarítása. Ezzel kapcsolatban a szükséges intézkedések megtételére hívták fel a közjegyzőt. A letéteket és értéktárgyakat páncélszekrényben tartották.

A közjegyzői iroda ügyforgalma egyenletes leterheltséget mutatott. 1950-ben 209, 1951-ben 214 hagyatéki ügy érkezett az irodába, amivel az a közepes ügyérkezéssű fővárosi irodák közé tartozott. Másolatok hitelesítésére 1950-ben 441, míg 1951-ben 504 alkalommal került sor, mely szám azt jelezte, hogy jó az iroda fekvése: a forgalmas helyen lévő közjegyzői irodát szívesen keresték fel az ügyfelek hitelesítési igényeikkel. Ugyanakkor bírói megbízást csak kis számban láttak el, 1950-ben 5, 1951-ben 6 volt ezek száma. Hagyatéki letéteket szintén kis számban kezeltek: 1951-ben 6 hagyatéki letétet őriztek.

A közjegyző mellett mindössze egy irodakezelő volt, aki egyedül is el tudta látni az adminisztrációs feladatokat. Az ügykezelés során betartották a szabályokat.

A közjegyzői irodában minden nap két hagyatéki ügyet tárgyaltak. Egyedüli problémát az okozott, hogy a Budapest, VI. kerületi Tanács végreható bizottsága, valamint a vidéki községi tanácsok késedelmesen, illetve hiányosan küldték meg a hagyatéki leltárokat. A helyzet megoldásában az segített, ha a községi tanácsok felettes szervét, a járási hivatalokat keresték meg a gyorsabb ügyintézés érdekében. A vizsgálatot végző Fáy Béla megyei bírósági bíró még egy hagyatéki tárgyalást is meghallgatott, azonban nem tapasztalt rendellenességet a közjegyzői jogalkalmazás során.⁷

1955-ben a Fővárosi Bíróság elnöke tájékoztatót adott ki a közjegyzői irodák vizsgálatánál irányadó szempontokról. Ebben leszögezte, hogy a vizsgálat célja a közjegyzők munkájának érdemi ellenőrzése, ami felölelte az ügykönyvek átnézését, a közjegyzők által készített okiratok tartalmi és formai szempontok alapján történő áttekintését, valamint a

⁶ A közjegyzői irodák időszakos megvizsgálása 1951. El. III/K. 1/29., 3–6. p. In: BFL Budapest Megyei Bíróság iratai, XXV. fond.

⁷ Jegyzőkönyv dr. Záhony László közjegyző irodájának 1951. december 12-i irodavizsgálatáról, 1951. EL. III. K. 1/24. szám, 4. p. In: BFL Budapest Megyei Bíróság iratai, XXV. fond.

felvett okiratoknak a kincstár szempontjából történő illetékjogi kontrollját. Az ellenőrzés fő célját azonban a tájékoztató szerint is a hagyatéki ügyintézés vizsgálata képezte. Ennek oka elsősorban az volt, hogy amellet, hogy a közjegyzők hatáskörében ez az ügykategória képviselte a legnagyobb ügyszámot, itt lehetett legjobban lemérni a közjegyzői munka hatékonyságát az érkezések, a hátralék, valamint a kitűzött tárgyalások száma alapján. A vizsgálók azonban nemcsak a hátralékokat, hanem a különösen magas ügyszámokat is figyelték, mert a bírósági vezetőknek ez alapján kellett végrehajtaniuk a közjegyzői körzetek közötti arányos átcsoportosítást. A vizsgáló az egyes ügycsoportokban végzett vizsgálati megállapítások összegzésével készítette el a közjegyzők általános értékelését.⁸

2. Végelbánási eljárások, létszámleépítések, kádercserék az állami közjegyzők körében

Rákosi Mátyás, az MDP főtitkára még 1949-ben élesen kritizálta az igazságügy személyzeti politikáját, mivel álláspontja szerint nem szabadultak meg a népi demokrácia ellenségeitől, és a munkáskaderek sem kellő létszámban voltak jelen az igazságügyi apparátusban. E Rákosi-beszédet követően készült el az a minisztériumi feljegyzés, amely szerint az igazságügyi szervezet sem létszámában, sem pedig összetételében nem felel meg „a proletárdiktatúra védelmének.” A jelentés javasolta, hogy a minisztérium vezetését Molnár Erik és Décsi Gyula vegye át.

Az MDP KV Politikai bizottsága 1950. október 19-én határozatot hozott az Igazságügyi Minisztérium átszervezésére és ezzel összefüggésben a káderek helyzet javítására. A végelbánási eljárással végrehajtott létszámcsökkentés következtében az év elején megszervezett állami közjegyzőség köréből ötvenkilenc állami közjegyzőt bocsátottak el, ugyanakkor ötvenhét bírót, illetve ügyészt a közjegyzők közé helyeztek át. Az állami közjegyzők létszáma így 1951 elején 153 fő volt.⁹

Az elbocsátott közjegyzők csoportosan is próbálták kérelmezni a miniszternél további elhelyezésüket, nyugellátás vagy kegydíj (méltányossági nyugdíj) iránti igényüket. Kezdeményezésük legfontosabb célja annak elérése volt, hogy állami közjegyzői szolgálatukhoz az 1912. évi LXV. tc. szerint legyen hozzászámítva a kinevezésüket megelőző királyi közjegyzői vagy ügyvédi tevékenység. Másodlagosan kérelmezték, hogy a szolgálati idő beszámításának nem teljesítése esetén kegydíjat kaphassanak. A hivatkozott 1912. évi törvénycikk lehetőséget adott arra, hogy azon bírák vagy ügyészek, akik korábban ügyvédként vagy királyi közjegyzőként dolgoztak, a kinevezésüket megelőző szolgálati idejüket beszámítsák maximum 15 év szolgálati idő mértékéig. Mindkét fő kérelem előterjesztése mellett kérték, hogy a minisztérium intézményesen támogassa felvételüket az ügyvédi kamarába, illetve –a megfelelő miniszteri ajánlás birtokában – elhelyezkedésüket a népgazdaság más területén.

⁸ A budapesti fővárosi bíróság elnöke „A közjegyzői irodák vizsgálatánál irányadó szempontok”, 1955. EL. IV. G. 3., 2. p. In: BFL Budapest Megyei Bíróság iratai, XXV. fond.

⁹ Révész Béla: *Iratok az Igazságügyi Minisztérium történetéből 1944–1990*. I. kötet, Igazságügyi Minisztérium – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016., 48–49. p., valamint Zinner Tibor – Kahler Frigyes – Koczka Éva – Pálvolgyi Ferenc – Tóth Béla: *Megfogyva és megtörve Évtizedek és tizedelések a jogászvilágban 1918–1962*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2005., 412–413. p.

A beadványt aláíró közjegyzők úgy vélték, hogy kérelmüket az Alkotmány 45. § (1) bekezdése is alátámasztja, miszerint a Magyar Népköztársaság minden állampolgárának biztosítja a munkához való jogot. A minisztérium illetékesei álláspontjukat, amely minden vonatkozásban negatív volt, csak szóban közölték a beadványt jegyző elbocsátott állami közjegyzőkkel. Egyetlen pozitív ígéret hangzott csak el, miszerint a minisztérium nem támaszt kifogást az ellen, hogy a végelbánás alá eső közjegyzők felvételüket kérik az ügyvédi kamarákba.¹⁰

Az elbocsátott közjegyzők – helyzetük javítása érdekében – nemcsak csoportosan, hanem egyénileg is adtak be kérelmeket a miniszternek címezve. Bathó Kálmán volt budafoki állami közjegyző előadta: közjegyzői irodájának forgalmát már korábban is hátrányosan érintette, hogy 1945–1948 között kitelepítették a budaörsi, a törökbálinti és a budafoki svábokat. Az ügyfélforgalom visszaesésén az sem segített, hogy Érd községet átszabták a közjegyzői körzetébe. Miután helytelenül számította ki a háborús károk helyreállítását segítő adókedvezmény mértékét, az adótartozás megfizetése miatt megindult végrehajtási eljárást csak úgy tudta elkerülni, hogy eladta egyes ingóságait. A minisztérium nem teljesítette az akkor már 66 éves közjegyző kegydíjfolyósítási kérelmét.¹¹

Bellus Jenő sárvári állami közjegyző a végelbánás hatálytalanítása iránti kérelmében előadta, hogy 33 éven keresztül volt a Budapesti Ügyvédi Kamara tagja, majd 1947-ben kapott közjegyzői kinevezést. Állami szolgálatba átvették és munkájával kapcsolatban kifogás sem merült fel. Kérelméhez támogatónak csatlakozott Lukács Mihály a járásbíró elnöke, aki véleményes jelentésében a közjegyző szolgálatban való megtartása mellett érvelt. Mindennek ellenére a minisztérium a közjegyző elbocsátása mellett döntött.¹²

Baloghi Elek balatonfüredi állami közjegyző is a végelbánás hatálya alá esett. Zalaszentgróti ügyvédi praxisát feladva jutott 1950 elején a közjegyzői kinevezéshez. Életútját ismertette kijelentette, hogy demokratikus szellemben nevelkedett. Evangélikus lelkész apja az eperjesi Jogakadémiára íratta be, ahol „megtanulta a forradalmi szellemet”, Rákóczi, Kossuth, Petőfi szellemi útmutatása alatt, a Habsburg uralkodóház elleni gyűlöletben nőtt fel. Mivel a tanulók zöme szlovák származású vagy zsidó vallású volt, így a nemzetiségek és a más vallásúak iránti toleranciát is elsajátította. Ügyvédi működése alatt védte a szegény kisparasztokat a gazdag földbirtokosokkal és a bankokkal szemben. 1945-ben tévedésből a szociáldemokrata pártba lépett be, de ezt később korrigálta. Hivat-

¹⁰ Volt állami közjegyzők (Bathó Kálmán, Günther Ferenc, Halasy-Rektorisz Lajos, Markó István, Meixner László, Nemes Móric István, Szemerjay-Petrán Tibor, Szentiványi Géza) kérelme nyugellátás vagy kegydíj folyósítása, illetve elhelyezkedésük intézményes biztosítása iránt, IM Elnöki Osztály 2005/Sz-53/1951. IM I/1. I. III. K., 4. p. In: MNL-OL XIX-E-1-b.

¹¹ Dr. Bathó Kálmán budafoki állami közjegyző végelbánás alá vonása, IM Elnöki Osztály 2003/B-119/1950., 2. p. In: MNL-OL XIX-E-1-b.

¹² „Minthogy éveken keresztül volt alkalmam dr. Bellus Jenő állami közjegyző kartárs magatartását és tevékenységét figyelemmel kísérni, jelenteni kívánom, hogy... nemcsak megértette Népi Demokráciánk (a beadvány eredeti helyesírása – a szerző) törvényszerű szükségességét, hanem azt bensőleg is elfogadva dolgozott és dolgozik Népköztársaságunk céljai sikeréért. Ezt a tényt van hivatva igazolni: a felekkel való oly tökéletes és nevelő hatású bánásmódja, amely nem pedagógus foglalkozású közalkalmazottaknál szinte egyedülálló, az előtte lefolyó ügyeknek, nemcsak ideológiai, hanem szakszempontokból is szinte tökéletes megoldása. A helybeli Pártszervezettől és Járási Tanácstól legújabbban beszerezett, ama információ, mely szerint politikai magatartása ellen semmiféle kifogás nem emelhető.” In: Dr. Bellus Jenő sárvári állami közjegyző végelbánás alá vonása, IM Elnöki Osztály 2003/B-117/1950., 3. p. In: MNL-OL XIX-E-1-b.

kozott továbbá vagyontalan állapotára és négy gyermekére, akik közül kettő még az eltar-
tásában volt. Úgy vélte: az általa egyébként üldözött balatonfüredi reakciós körök szol-
gáltathatták az indokot az elbocsátásához. Arra az esetre, ha a miniszter nem látta volna
teljesíthetőnek a kérelmét, kegydíj megállapítását és folyósítását kérte.

Baloghi kérelmének teljesítése érdekében többen is felszólaltak. Nemcsak a me-
gyei bíróság elnöke, hanem a balatonfüredi párt- és tanácsai szervek, valamint újság-
író fia és a Néphadsereg című lap szerkesztője is. A megyei bíróság elnöke vélemé-
nyében kiemelte, hogy Baloghi munkakörének betöltésére szükség van, ezért a köz-
jegyző megtartása mellett emelt szót. Hangsúlyozta, hogy a bírósági szakszervezeti
és a pártszervek is egyetértenek az álláspontjával. Balatonfüred község tanácsának
végrehajtó bizottsága igazolta, hogy Baloghi mind a békekölcsön jegyzése, mind a
tanácsválasztás agitációja során aktívan részt vett. Újságíró fia a minisztérium sze-
mélyzeti főosztályvezetőjének írt levelében kiemelte, hogy édesapja ugyan párton
kívüli, azonban minden politikai megmozdulást támogatott. A Néphadsereg szerkesz-
tőségének párttitkára az osztályharc kontextusába helyezte a történetet azzal, hogy a
„reakciós elemek” támadásáról lehet szó. A minisztérium végül a fellépett párt- és ál-
lami szervek, valamint a felhozott indokok hatására megszüntette a végelbánási eljá-
rást, és meghagyta állásában Baloghi Zoltánt.¹³

Baloghi védekezésével szemben Szemerjay-Petrán Tibor budapesti állami közjegy-
ző végelbánási eljárásában a minisztérium felhívására a közjegyzői pályán eltöltött 25
éves szakmai működését hangsúlyozta. Nyilatkozatában kiemelte, hogy a polgári köz-
jegyzőség közéletében aktívan részt vett, tagja volt a kamara elnökségének, valamint a
közjegyzői nyugdíjegyesület és a közjegyzői egyesület elnökségének. A közjegyzői kama-
rák hivatalos folyóiratának, a Királyi Közjegyzők Közlönyének 1927-től munkatársa,
1932–1944 között felelős szerkesztője volt. Polgári értékeket hangsúlyozó beadványa
eltért a kor többi jogászának stílusától, illetve a megváltozott politikai körülmények
között kialakult szokásos tartalomtól. A Pesti Járásbíróság elnöke a nyilatkozat felter-
jesztésében hangsúlyozta, hogy Szemerjay-Petrán a legkiválóbb budapesti közjegyzők
egyike, aki a munkáját kifogástalanul végzi. Ugyanakkor a közjegyző 66 éves korára
való tekintettel nem tett javaslatot a tényleges szolgálatban való megtartására.¹⁴

Széll György zalaegerszegi állami közjegyzőt annak ellenére vonták a végelbánási
eljárás hatálya alá, hogy egyedüli közjegyzőként dolgozott a bíróságon. Az államosítás
előtt három polgári közjegyző teljesített szolgálatot Zalaegerszegen. Az általuk el nem
intézett hagyatéki ügylátleköt Széll szinte teljes egészében feldolgozta két munkatár-
sával, így elérte, hogy gyakorlatilag megszűnt az ügylátlek. Az államkincstár részére
egyéves állami közjegyzői tevékenysége után 62 500 forint bevételt fizetett be. Szak-
mai munkája mellett ideológiai téren is képezte magát, részt vett a különböző politikai
értekezleteken, szemináriumokon. Annak ellenére, hogy a havi fizetése csak 960 forint
volt, 1200 forint összegű békekölcsönt jegyzett.

¹³ Dr. Baloghi Zoltán balatonfüredi állami közjegyző végelbánási eljárása, IM Elnöki Osztály 2003/B-116/1950., 15. p. In: MNL-OL XIX-E-1-b.

¹⁴ Dr. Szemerjay-Petrán Tibor budapesti állami közjegyző végelbánási eljárása, IM Elnöki Osztály 2003/Sz-98/1950., 4. p. In: MNL-OL XIX-E-1-b.

A járásbíróság elnöke támogatta, hogy Széll György tovább dolgozzon közjegyzőként. Felterjesztésében hangsúlyozta, hogy Széll távozását követően nehézségek lesznek a hagyatéki ügyek tárgyalásában, egy gyakorlatlan közjegyző nem tud majd ennyi ügyet befejezni, így nőni fog az ügyhátralék. A minisztérium ennek ellenére fenntartotta intézkedését, sőt Széll nyugdíjbeszámítási igényét sem teljesítette.¹⁵

Kovács Dénes vásárosnaményi közjegyzőt, a Debreceni Közjegyzői Kamara volt elnökét annak ellenére vonták végelbánás alá, hogy kiváló elméleti és gyakorlati tudása miatt a bírák és a közjegyzők a megyei bíróság egész területéről megkeresték öröklési és hagyatéki eljárási kérdéseikkel. A bíróságon nemcsak a közjegyzői feladatokat végezte el, hanem besegített a telekkönyvnl és rendszeresen ellátta a bírósági nyilvános felfogadási napokat is. Szociális körülményei ugyancsak igényelték a méltányos elbánnást. Őt eltartásra szoruló családtagjáról, rokonáról gondoskodott. A minisztériumot sem a szakmaiságra, sem a szociális körülményekre való hivatkozás nem győzte meg, így elbocsátó határozatát hatályában fenntartotta.¹⁶

Goitein Gábor kaposvári állami közjegyzőt ismert baloldali múltja ellenére is a végelbánás hatálya alá vonták. Az 1900-as évek elejétől tartott előadásokat a munkásoknak a kaposvári munkásotthonban. Ennek köszönhetően a Vázsonyi Vilmos által vezetett Demokrata Párt helyi elnökének választották meg. Az őszirózsás forradalom idején a kaposvári Nemzeti Tanács elnöke volt. Ezzel egyidőben a Somogy Vármegye című napilap szerkesztését is elvállalta. A Tanácsköztársaság idején a házszocializáló (államosító) bizottság elnöke, majd az államosított házak vagyongazdálkodó bizottságának vezetője lett. A Horthy-korszakban a Somogy megyei munkásság és parasztság jogi képviselését látta el. A második világháború alatt munkaszolgálatot teljesített. Ügyvédi tevékenysége mellett jogirodalmi munkásságot is folytatott. A „Fiatalkorúak bírósága és a szabadkőművesség: kézirat szabadkőművesek számára” című tanulmánya Kaposváron, 1913-ban jelent meg. Ugyancsak kaposvári kiadású a „Két kerítés között” című munka, amely 1932-ben került publikálásra.

A tartós betegségben szenvedő Goitein Gábor helyett felesége írta meg a nyilatkozatot a végelbánnást kimondó határozatra. A járásbíróság elnöke a közjegyző magas korára és betegségére tekintettel indokoltnak tartotta a végelbánnás alá vonást, ugyanakkor kérte közel negyvenéves ügyvédi gyakorlatának a közszolgálati időbe történő beszámítását és a nyugdíj erre tekintettel történő folyósítását. Ennek ellenére a minisztérium elrendelte a közjegyző elbocsátását, és a magasabb nyugdíj megállapítása felől sem rendelkezett.¹⁷

Több esetben is előfordult, hogy az elbocsátott közjegyzők nem vitatták a végelbánnás tényét, ugyanakkor a megállapított nyugdíjuk felemelésére vagy kegydíj megállapítására és folyósítására terjesztettek elő kérelmet. Ennek egyik tipikus példája volt Könyves Kolonics József volt makói állami közjegyző esete. Könyves Kolonics 1911-től 1947-ig ügyvédként tevékenykedett Makón. Baloldali programmal, több alkalommal is fellepett országgyűlési képviselőjelöltként, azonban megválasztására egyszer

¹⁵ Dr. Széll György zalaegerszegi állami közjegyző végelbánnási eljárása, IM Elnöki Osztály 2003/Sz-101/1950., 5. p. In: MNL-OL XIX-E-1-b.

¹⁶ Dr. Kovács Dénes vásárosnaményi állami közjegyző végelbánnási eljárása, IM Elnöki Osztály 2003/Sz-170/1950., 9. p. In: MNL-OL XIX-E-1-b.

¹⁷ Dr. Goitein Gábor kaposvári állami közjegyző végelbánnási eljárása, IM Elnöki Osztály 2003/G-45/1950., 9. p. In: MNL-OL XIX-E-1-b.

sem került sor. 1933 és 1944 között mint városi ügyész teljesített szolgálatot, de politikai nézetei miatt elbocsátották és rendőri felügyelet alá helyezték. 1947-ben közjegyzőhelyettesnek, majd 1949. december 1-jén állami közjegyzőnek nevezték ki. 1950 végén végelbánás hatálya alá vonták és nyugdíjazták, megállapított nyugdíja azonban olyan csekély összegű volt, hogy megélhetésére nem nyújtott fedezetet.

Könyves-Kolonics kérelmének sorsa nem a szokásosnak tekinthető elutasítás lett, mert érdekében fellépett a makói származású Erdei Ferenc, akkori földművelésügyi miniszter. Ez arra kényszerítette az Igazságügyi Minisztériumot, hogy érdemben foglalkozzon a nyugellátás felemelésével. Környezettanulmány, valamint a városi tanács véleményének bekérése után az eljárást a Minisztertanács elé utalták, mely az igazságügyi miniszter előterjesztésére havi 1000 Ft kivételes nyugdíj folyósítását rendelte el, ami egy akkori állami közjegyző teljes fizetésének felelt meg.¹⁸

Batta Péter pécsváradi állami közjegyzőt 69 éves korában bocsátották el. Nyugellátása szempontjából nem vették figyelembe sem a közjegyzői szolgálatát megelőző délvidéki polgári közjegyzői szolgálatának idejét, sem pedig a két világháború közötti ügyvédi tevékenységét. Batta beadványában ezért kegydíj folyósítására terjesztett elő kérelmet. Mivel ügyvédi irodája a jugoszláv fennhatóság alatt álló Magyarokazsán volt, olyan volt helyi lakosok nyilatkozatát szerezte be, akik ekkor már Szegeden éltek. Anyagi helyzetének nehézségét az is fokozta, hogy vagyontát hátrahagyva menekült el a Délvidékről.

A minisztérium a közjegyző által előadott méltányolható körülményeket nem fogadta el, így nem ismerte el az önálló ügyvédi gyakorlatban eltöltött idejét, végkielégítést pedig azért nem folyósítottak számára, mert nem volt meg a három év szolgálati ideje. Így – méltányolható körülményei ellenére – nem kapott ellátást.¹⁹

Balassa Pál volt dunaföldvári állami közjegyző ugyancsak kegydíj megállapítása iránt adott be kérelmet. Első kérelmét a minisztérium 27656/1950. számú határozatával elutasította, ezért minden családi és vagyoni körülményre kiterjedő ismételt kérelmet terjesztett elő.

Balassa szintén a Délvidéken élt. 1910-től – mint ügyvéd – Óbecsén nyitott irodát. A Délvidék visszatérésekor közjegyzőnek nevezték ki Óbecsére. Menekült közjegyzőként előbb kirendelt közjegyzőhelyettesként működött Dunaföldváron, majd 1946-tól áthelyezték polgári közjegyzőnek erre a székhelyre. Állami szolgálatba nem vették át. A minisztérium erre való tekintettel a kegydíj engedélyezését indokolás nélküli határozatában nem látta teljesíthetőnek.²⁰

Brósz Róbertet 1950. április 15-én nevezték ki állami közjegyzőnek a Karcagi Járásbíróságra. 1950 decemberében végelbánás alá vonták, majd a kegydíj folyósítása iránti igényét is elutasították. Ugyanakkor a minisztérium képviselői a közjegyző esetleges más képességeiről érdeklődtek a bíróság elnökénél, ami alapján más területen tudnák őt elhelyezni. Kiderült, hogy Brósz Róbert már tíz éve a színek kutatásával foglalkozott, így színszakértőként is tudott volna tanácsokat adni. Ez azonban igazságügyi

¹⁸ Dr. Könyves Kolonics József volt makói állami közjegyző kivételes nyugellátási eljárása, 326-64-2./1953. IM V/1., 28. p. In: MNL-OL XIX-E-1-b.

¹⁹ Dr. Batta Péter volt pécsváradi állami közjegyző kegydíj megállapítása iránti eljárása, 2003/B-121/3. 1951. IM I/1., 20. p. In: MNL-OL XIX-E-1-b.

²⁰ Dr. Balassa Pál volt dunaföldvári közjegyző kegydíj megállapítása iránti eljárása, 2003/B-177/3. 1951. IM I/1., 18. p. In: MNL-OL XIX-E-1-b.

gyakorlatához képest olyan extrém szakterületnek számított, ami nem segíthette elő további szakmai pályafutását.²¹

Barcs Ernő budapesti állami közjegyzőt annak ellenére bocsátották el, hogy egyike volt a polgári kor azon kiemelkedő közjegyzőinek, akik a közjegyzői közéletben is aktívan részt vettek. Szakmai munkájára az Igazságügyi Minisztérium is igényt tartott, amikor a törvények és a rendeletek tervezetének véleményezését kérték tőle, a Pesti Járásbíróság elnöke ezért a szolgálatban való megtartása mellett érvelt.

A minisztérium – a közjegyző és a bíróság elnöke által felhozott indokokat mérlegelve – megszüntette a közjegyző ellen folyamatba tett végelbánási eljárást. A következő létszámleépítési hullámban, 1952-ben azonban „közös megegyezéssel” megszűnt a munkaviszonya.²²

Az 1950. év végi létszámleépítések a minisztérium által célszemélyként kijelölt polgári elemek és szociáldemokrata politikai beállítottságú bírák, valamint közjegyzők eltávolítását eredményezték. Ugyanakkor 1951-ben további 18 közjegyzőt küldtek el az igazságügyi szervezetből. A továbbiakban egy megváltozott osztályszerkezetű közjegyzői állomány alakult ki a bíróságokon.²³ Ezzel együtt átszervezték és megváltozott az Igazságügyi Minisztérium szervezeti felépítése is. A minisztériumot Miniszteri Titkárságra, Ellenőrzési Főosztályra és öt főosztályra szervezték át. A közjegyzők felügyeletét a Bírósági Főosztály látta el, a kinevezések és elbocsátások a Személyzeti Osztály, míg a továbbképzések a Tanulmányi Osztály hatáskörébe tartoztak.

Az MDP Központi Vezetőségének Adminisztratív Osztálya 1953. április 10-ei feljegyzésében az igazságügyi szervezetből további 429 „osztályidegen elem” eltávolítását javasolta három lépcsőben, arra való hivatkozással, hogy a korábbi kádercsere nem volt elég alapos. Az eltávolított szakemberek helyét a Bírói és Ügyészi Akadémián végzetettekkel, valamint III. és IV. évfolyamos joghallgatókkal kívánták pótolni, azzal, hogy az utóbbiak majd levelező tagozaton fogják befejezni tanulmányaikat.²⁴

Az MDP Központi Vezetősége Titkársága 1953. április 15-ei határozata szerint május 31-éig 230 „ellenséges elemet” kellett eltávolítani az igazságügyi apparátusból, amit túl-

²¹ „... a színek tekintetében oly képzettséget szereztem, amellyel, mint színszakértő számos e szakba vágó olyan gyakorlati tanácsokat adhatok, amelyek nyomán a dolgozók jó közérzetének emelésével közvetve a munka termelékenységét lényeges mértékben lehetne fokozni, ami jelentékenyen hozzájárulhatna az Ötéves terv sikeréhez.” Dr. Brósz Róbert karcagi állami közjegyző végelbánás alá vonása, 2003/B-120/1950., 7. p. In: MNL-OL XIX-E-1-b

²² Dr. Barcs Ernő budapesti állami közjegyző végelbánás alá vonása, 2003/B-115/1950., 6. p. In: MNL-OL XIX-E-1-b.

²³ „A közjegyzők jelenlegi száma 166. Ezeknek több, mint a fele a felszabadulás előtt nevezetett ki, jó negyed részét pedig a jobboldali szociáldemokraták hozták be. Ezeket a közjegyzőket eltávolítjuk, s helyükbe olyan bírákat és ügyészeket helyezünk el, akik, mint bírák és ügyészek szakmailag ugyan nem felelnek meg, de tisztességesek és jól viszonyulnak hozzánk; a bírói és ügyészi létszámcsoökkentés során az elbocsátandók egy része itt elhelyezést nyer tehát. A közjegyzők létszámát nem lehet csökkenteni, mert általában minden járásbíróság mellett legalább egy közjegyzőnek működnie kell.” 1950. 09. 22. Feljegyzés az Igazságügyminisztérium új szervezetéről, az igazságügyi apparátus létszám-csökkentéséről. In: Révész Béla: *Iratok az Igazságügyi Minisztérium történetéből 1944–1990*. I. kötet, Igazságügyi Minisztérium – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016., 245. p.

²⁴ 1953. 04. 10. Az MDP Központi Vezetőség Adminisztratív Osztály vezetőjének tájékoztatója Rákosi Mátyásnak az igazságügyi tisztogatási javaslatokról In: Révész Béla: idézett mű, I. kötet, Igazságügyi Minisztérium – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016., 368–369. p.

teljesítve 244 jogászt bocsátottak el a szervezetből. Az állami közjegyzők közül többek között ekkor bocsátották el Homoki Nagy László monori, Szilágyi Béla tiszafüredi, Gavallér László debreceni, Bessenyei Tibor és Erdődi Jenő Budapest Központi Járásbíró-sági, Lázár Ferenc gyulai, Kreiszl Róbert szolnoki közjegyzőket.²⁵ Ugyanakkor – a beadott panaszkérelmeket felülvizsgálva – több közjegyzőt visszavettek és több bírósági vezetőt is állami közjegyzőként alkalmaztak. Így Szilágyi Béla tiszafüredi közjegyzőt Pásztóra helyezték át, Török Lajos makói járásbíró Hódmezővásárhelyre, Porteleky Ferenc budapesti központi járásbírót Sárbogárdra, Fábián Zoltán budapesti központi járásbíró Dunaújvárosba, Bessenyei Tibor budapesti központi járásbíró Budapestre, Erdődi Jenő budapesti központi járásbíró Budapestre, Homoki Nagy László monori közjegyzőt Monorra, Gavallér László debreceni közjegyzőt Debrecenbe, Gosztolya István körmendi járásbíró-sági elnököt Szombathelyre újból állami közjegyzőnek nevezték ki.²⁶

Az 1953. augusztusi további leépítési hullámot az MDP vezetése kénytelen volt leállítani, mert a korábbi elbocsátások hatására az igazságszolgáltatás működése képtelenné vált. Az elbocsátott bírák, közjegyzők, ügyészek helyére felvett joghallgatók, akadémiát végzetek érdemben nem tudták továbbvinni a pereket és a nemperes eljárásokat.

Az 1953. augusztus 1-jei állapot szerint készült egy kimutatás a bírói és ügyészi apparátus összetételéről. Ebből az állapítható meg, hogy a bírói állások 88%-a volt betöltve. Az állások 75%-át még 1945 előtt töltötték be és csak a 25%-át 1945 után. A munkás és paraszt származású bírák a bíróságokon dolgozó jogászok csupán 20%-át tették ki, míg az ezt meghaladó részben a bírák értelmiségi, kiskereskedő-kisiparos vagy alkalmazotti származásúak voltak. A párttagok aránya 32% volt.²⁷

A fentiekre tekintettel irányváltás következett be az MDP igazságügyi káderpolitikájában. A minisztérium Adminisztratív Osztálya a párt Politikai bizottsága részére a bírói szervezet fejlesztéséről és az igazságügyi jogalkotás feladatairól írt javaslatában a közjegyzők tevékenységét az igazságügyi szervek munkáját kiegészítő tevékenységnek minősítette. Tevékenységükkel szemben az elvárás a szocialista törvényesség erősítése és a bírósági eljárások gyorsítása volt.²⁸

Az 1956-os forradalomig további elbocsátások már nem történtek. 1956 elején a közjegyzők fizetésének újabb megállapítása okozott némi feszültséget. A közjegyzők ezzel kapcsolatos beadványaiból kitűnt: sérelmezték, hogy fizetésük a rendezést követően is elmaradt a bírák átlagfizetésétől, illetve, hogy az elbocsátott bírák és közjegyzők jogtanácsosként magasabb fizetést élveztek a vállalati és a szövetkezeti szektorban. Hangsúlyozták azt is, hogy a kincstárba befolyó bevételből magasabb fizetést is lehetne folyósítani számukra.

²⁵ Munkaviszony megszüntetések az igazságügyi apparátusban 1417/X-5/1953. IM I/1. szám In: MNL-OL XIX-E-1-q.

²⁶ Bírák felmondására vonatkozó határozatok hatálytalanítása 1417-X-9., 20. p. In: MNL-OL XIX-E-1-q.

²⁷ Kimutatás a bírói és ügyészi apparátus összetételéről Budapest, 1953. augusztus 6. In: Horváth Ibolya – Solt Pál – Szabó Győző – Zanathy János – Zinner Tibor: *Iratok az igazság-szolgáltatás történetéhez 3.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994., 716. p.

²⁸ 1953. 09. 30. A Központi Vezetőség Adminisztratív Osztálya és az Igazságügy-minisztérium közös javaslata a bírói szervezet fejlesztéséről és az igazságügyi jogalkotás feladatairól. Határozat a bírói szervezet fejlesztésére és az igazságügyi jogalkotás feladataira. Révész: idézett mű, I. kötet, Igazságügyi Minisztérium – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016., 386. p.

Az igazságügyi vezetés némi korrekciót hajtott végre a közjegyzők fizetési tekintetében, ugyanakkor az átfogó rendezéstől következetesen elzárkózott.²⁹

3. *Jelentés a szocialista magyar igazságügy helyzetéről*

1957. augusztus 22-én készült a Német Szövetségi Köztársaságban egy jelentés a magyar igazságügy 1956-os forradalom előtti helyzetéről. A jelentés írója Skultéty László szegedi állami közjegyző, aki 1956. november 4-én távozott nyugatra.

Az 1910-ben Nagykaposon született Skultéty László középiskolai tanulmányait az akkor már Csehszlovákiához tartozó Késmárkon végezte. Jogi tanulmányokat Pozsonyban, Brnóban és Prágában folytatott. A jogi doktori oklevelet Pozsonyban, 1933-ban szerezte meg. Ezt követően Turi István, Jaczkovits János ungvári és Kiss Bálint nagykaposi ügyvédek ügyvédi irodáiban dolgozott. A bírói és ügyvédi szakvizsgát 1940-ben, Budapesten tette le. 1940-ben szlovák és cseh, 1943-ban német nyelvi jogosítványt szerzett. 1942-től közjegyzőhelyettes volt előbb édesapja, Skultéty Viktor, majd Polchy István beregszászi királyi közjegyző irodájában. Két évig volt szovjet hadifogságban, a Donyec-medencében. Ezt követően Antalffy-Zsiros Aladár, majd Feri Sándor budapesti közjegyző helyettese lett. 1950-ben állami közjegyzőnek nevezték ki Szegedre. Közjegyzői szolgálata mellett óraadó tanárként orosz nyelvet oktatott a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Nyugatra távozása után ügyvédként dolgozott Kölnben az 1970-es években bekövetkezett haláláig.³⁰

Skultéty László saját élményein és megfigyelésein alapuló anyaga az „osztály alapú igazságszolgáltatás” ismérveit foglalta össze a Rákosi korszakban. Nyilatkozata, valamint az arról készült jelentés a nyugatra távozott (disszidált) magyarok szokásos procedúrája szerint készült: ha egy disszidens tartózkodási engedélyt kívánt kérni a Német Szövetségi Köztársaság területére, előtte a katonai elhárítás kihallgatta a menedékkérőt. Ha valamilyen szempontból érdekes és egyben értékes volt az anyag, továbbították a Szabad Európa Rádió illetékes osztályához. A konkrét esetben ez annál inkább is így volt, mivel Skultéty László testvére, Skultéty Csaba a Szabad Európa Rádiónál, a Feketekuti László professzor által vezetett Hírszerkesztési osztályon dolgozott.³¹

A jelentéstevő a szocialista magyar bíróságok munkáját értékelve elsőként azt emelte ki, hogy a minisztérium folyamatosan ellenőrizte a bíróságok és az állami közjegyzők működését. Az 1953-as fordulat után az volt a jelszó az igazságügy területén, hogy „az ítélezést közelebb kell vinni a néphez!” Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a korábban megyei bírósági szintre tartozó ügyeket a járásbíróságok hatáskörébe utalták. Így a megyei bíróságok hatáskörében csak a fontosabb politikai és büntetőügyek maradtak.

²⁹ Dr. Germán László győri állami közjegyző besorolása iránti panasza, L 1413/X-2/956. IM III/1. In: MNL-OL XIX-E-1 q.

³⁰ Dr. Skultéty László szegedi állami közjegyző személyzeti anyaga. In: Országos Bírói Hivatal levéltára, fondjegyzék nélkül.

³¹ Tájékoztató a Szabad Európa Rádióról. Szilárd Sándor USA kémügynök vallomásai, a BM II. Osztálya tájékoztató jelentései, valamint a meglévő vizsgálati anyagok alapján. In: Révész Béla: *A proletárdiktatúra ideológiai funkciójának kriminalizálása (ideológia-politika-jog Magyarországon az ötvenes években)* Acta Juridica et Politica Tomus LII, Fasciculus 8., Szeged, 1997., 121, 126–129. p.

A bírák teljesítményét nemcsak az ítékezés minősége szerint, hanem az igazságügyi statisztika alapján, mennyiségi szemlélettel is mérték. Egy bírónak havonta legalább ötven ügyet kellett befejeznie.

A bírák és közjegyzők ellenőrzésének többféle eszköze is létezett. Az ÁVH ügynökhálózata teljes egészében lefedte az igazságügyi szerveket. Ezen kívül a minisztériumnak voltak olyan területi megbízottai, akik inkognitójukat megőrizve beültek a hallgatóság soraiba, hogy meghallgassák a tárgyalásokat. Az észleléseikről készített jelentések alapján konkrét személyzeti intézkedésekre, elbocsátásokra került sor.

A bíróság elnöke és párttitkára ugyancsak jogosult volt a bírósági ellenőrzésre. Így kialakult egy olyan rendszer, hogy a bírák és a közjegyzők a „helyes joggyakorlat kialakítása érdekében” rendszeresen megkonzultálták ügyeiket a bíróság vezetőivel és a párt-szervekkel.

Az 1952. évi III. törvénnyel bevezetett polgári perrendtartás Skultéty értékelése szerint több olyan szabályt is tartalmazott, ami az „osztálybíráskodás” megvalósítására adott lehetőséget.³²

A polgári perek száma az 1950-es években csökkenő tendenciát mutatott. Ez összefüggésben állt azzal, hogy a korszakban a bíróságok fő feladata a politikai és büntetőjogi tárgyú ítékezés volt. Ez a helyzet Nagy Imre kormányának megalakulását követően változott meg, és 1956-ra a polgári perek száma már meghaladta a büntetőügyek számát. Különösen az úgynevezett státuszügyek, az apasági perek, a gyermektartásdíj megállapítása iránti ügyek, valamint a házassági bontóperek emelkedése volt a jellemző.

A büntetőügyek lefolytatásánál különösen szívesen alkalmazták a különböző vállalatok telephelyein megtartott helyszíni tárgyalásokat. Ezekkel a perben hozott ítélet elretentő, egyben társadalmi nevelő hatását igyekeztek demonstrálni.

A különleges bíróságok olyan személyek ügyeiben hoztak ítéletet, akik nyugatra távoztak és a Magyar Népköztársaság ellen folytatottak politikai tevékenységet. Egy hagyatéki ügyben például Muráti Lili színésznő örökölt volna a végrendelet alapján, azonban a titkos bírósági ítélet szerint távollétében elítélték, így öröklésre sem vált jogosulttá.³³

1956-ra az igazságszolgáltatás feszültségei oda vezettek, hogy egyre több cikk jelent meg a szocialista törvényesség helyzetéről.

A Közalkalmazottak Szakszervezete 1956. október 5-én szakmai ankétot szervezett „A bíró és az ügyész a törvényességért” címmel. A vitaindító előadást Lakatos Imre, a Fővárosi Bíróság akkori elnöke tartotta. Előadásában kiemelte, hogy az államvédelmi hatóság 1953 júniusa előtt erősen befolyásolta az ítélezést, ezért a jövőben fontos szerepet kell kapnia a bizonyítási eljárás lefolytatásának, valamint az eljárási garanciáknak. A bírói függetlenség szempontjából a bírák határozatlan időre történő választása elvének megvalósítása is jelentős előrelépést jelenthetett. Mátay Pál, a Legfőbb Ügyészség képviselője pedig a nyilvánosság szerepét emelte ki az ítékezésben.

³² „Az új perrendtartás alapján a bíró a tárgyhöz nem tartozó, de az osztálybíráskodás érdekeinek megfelelő kérdéseket tehet fel, válaszokat kényszeríthet ki az ügyfelektől, módja van rá, hogy elhallgattassa őket, ha az igazságnak megfelelően, de az előre gyártott ítélet szempontjából hátrányosan nyilatkoznak. ... Az új perrendtartás különben nem egyéb, mint a szovjet perrendtartás szolgálai másolata.”. In: Lawyer describes the principles of „Class Justice” Item No. 4951/57. (a továbbiakban: Skultéty László jelentése) Kézirat 1–4. p., Skultéty Csaba családi levéltárából

³³ Skultéty László jelentése 5–12. p.

A korszellem változását mutatta, hogy közvetlenül a forradalom előtti napokban a Fővárosi Bíróság kezdeményezte: a kommunista párt lapja, a Szabad Nép foglalkozzon azokkal a levelekkel, amelyeket a különböző vállalatok és honvédségi vezetők intéztek a bíróság elnökéhez annak érdekében, hogy konkrét ügyekben az eljáró bíró milyen tartalmú ítéletet hozzon. A cikk szerzője – ezeket a törekvéseket elítélve – úgy sejtette, hogy rövidesen a legfelsőbb pártszervek is foglalkoznak az igazságszolgáltatás és a „szocialista törvényesség” helyzetével. A forradalom eseményei miatt azonban erre már nem kerülhetett sor.³⁴

4. Állami közjegyzők oktatása, továbbképzése

Az állami közjegyzők párves működése arra a felismerésre vezette az igazságügyi kormányzatot, hogy a közjegyzők képzését, oktatását részben a bírák képzésétől elkülöníten kell megvalósítani. Ez egybeesett a bírói konferenciák decentralizálásával, ugyanis 1954-ig a tanfolyamokat, továbbképzéseket csak központilag, Budapesten tartották.

A közjegyzői konferenciák tematikájának kialakításánál figyelembe vették a közjegyzői hatásköröket érintő problémákat, így a hagyatéki eljárás kérdéseire, valamint a közjegyzői ügyvitelre koncentrálták az oktatásokat.

A közjegyzői oktatások mellett a közjegyzők továbbra is részt vettek a bírói képzés egyes tanfolyamain is, így például 1954-ben az ideológiai kérdéseket tárgyaló „Államszervezetünk fejlődése az új szakaszban, valamint a polgári eljárás módosított szabályait feldolgozó Polgári perrendtartás novellája” című közös tanfolyamon. A hagyatéki eljárásról szóló tanfolyam célja a 38/1954. IM utasítás, a hatályos szocialista hagyatéki eljárás vitás kérdéseinek értelmezése volt. A második közjegyzői tanfolyam pedig a közjegyzői hatáskörökre és a közjegyzői ügyvitelre vonatkozó jogszabályok feldolgozását tűzte ki célul.

A közjegyzői tanfolyamokat két-két megye közjegyzőinek összevonásával tartották meg. A budapesti tanfolyamot Hegyháti István Budapest III. kerületi állami közjegyző, a hagyatéki eljárásról szóló kommentár társszerzője tartotta. Ezen a konferencián részt vettek a vidéki tanfolyamok előadói is, úgymint Vajda Sándor Budapest XIII. kerületi, Róna Pál Budapest V. kerületi, Klein Imre Budapest XXI. kerületi és Jekelfalussy Aladár Budapest VI. kerületi közjegyzők. A minisztérium Hegyháti Istvánnak előzetesen átadta azokat a vitás kérdéseket, amelyekre az előadás során ki kellett térnie.³⁵

A minisztérium az 1954 végén lefolytatott közjegyzői konferenciákról, a vitás kérdésekről, jogértelmezésekről tájékoztató anyagot adott ki, melynek célja a közjegyzők szakmai gyakorlatának egységesítése volt.³⁶

³⁴ A bírák és ügyészek ankétja a törvényességről. In: Népszava 1956. október 6., 1. p., A bírói függetlenségről. In: Szabad Nép 1956. október 21., 3. p.

³⁵ Közjegyzői konferenciák szervezése, IM Oktatási Osztály 1442/C/1-1954. III/2. szám, Budapest, 1954. október 20., 3. p. és Közjegyzői konferenciák vezetőinek megbízása 1442/C/2-1954. III/2. szám, Budapest, 1954. október 29., 2. p. In: BFL Budapest Megyei Bíróság iratai, XXV. fond

³⁶ Tájékoztató az első közjegyzői szakmai konferencián felvetett vitás kérdésekről. In: BFL Budapest Megyei Bíróság iratai, XXV. fond

Összegezve a fentieket megállapíthatjuk, hogy a polgári közjegyzőség államosítása egy háromnegyed évszázad alatt kialakult jogi hivatásrend szétzúzását jelentette. A proletárdiktatúra – ideológiai és politikai funkciójának megvalósítása érdekében – nemcsak a polgári jogalkotást, hanem a polgári korszakban diplomát és gyakorlatot szerzett jogászokat is elutasította. Az állami közjegyzői intézmény kiépítésének első éveit a Rákosi-korszakra estek, ami rendkívül sok feszültséget hordozott magában. Az 1950 végétől 1953-ig több hullámban végrehajtott igazságügyi létszámleépítések olyan helyzetet eredményeztek, hogy mind az intézményt, mind annak működtetőit, a közjegyzőket újból fel kellett építeni. Az igazságügyi kormányzat részről voltak ugyan törekvések a közjegyzők helyzetének javítására, képzésére, azonban ezek az elképzelések és intézkedések nem bizonyultak elégségesnek a helyzet konszolidálására; ugyanakkor ebben a korszakban alakultak ki azok a nézetek, melyek az állami közjegyzők tevékenységét másodlagosnak minősítették a szocialista igazságügy rendszerében.

GÁBOR ROKOLYA

THE ESTABLISHMENT OF THE NOTARIAL INSTITUTION RUN BY THE STATE AND HOW IT OPERATED (1950–1956)

(Summary)

The Political Committee of the Central Management of the Hungarian Communist Parties (MDP KV) passed a resolution on the restructuring of the Ministry of Justice on 19 October 1950, and consequently in order to improve the cadre situation. As a result of a collective redundancy fifty-nine notaries were dismissed from the notarial institution that has been reorganized at the beginning of the same year, and concurrently fifty-seven judges and prosecutors were reassigned as notaries. Thus the number of state-employed notaries was 153 at the beginning of 1951. The political dismissals at the end of 1951 succeeded in removing those judges and notaries, which were targeted as civil elements by the Ministry, or deemed to have held social democratic views. In 1951 further 18 notaries were dismissed. Henceforth, the structure of the notarial staff at the courts was completely changed; they represented a different social class as before. According to the resolution of the Secretariat of the Central Management of the Hungarian Communist Parties passed on 15 April 1953 by 31 May further 230 “hostile elements” had to be removed from the judicial apparatus, which goal was over-achieved by dismissing 244 lawyers. The law students and those who graduated from political academies, who were hired instead of the dismissed judges, prosecutors and notaries were not able to carry on with the cases in merit, whether contentious or non-contentious. Consequently, there was a turn in the cadre policy of the Hungarian Communist Parties regarding the justice system. The judicial dismissals carried out in several waves between the end of 1950 and 1953 resulted in a situation where both the institution and its opera-

tors, the notaries, had to be rebuilt. The Ministry of Justice made attempts to provide training for the notaries and improve their position, however such endeavours and ideas were not sufficient and failed to consolidate the situation; also, it was during these times that the view that the activities of the state-employed notaries had a secondary function within the socialist judicial system developed.

TAKÁCS ALBERT*

Az amerikai alkotmány politikai filozófiája és jogelmélete

„Az emberiség szent jogai nem arra valók, hogy utánuk
kutatva papírtekercsek vagy penészes feljegyzések között
turkáljanak.

Isteni kéz írta azokat, mint a napsugarat, az emberiség
egésze számára. A múlandó hatalom soha nem törölheti ki
vagy homályosíthatja el őket.”

Alexander Hamilton

1. Az alkotmány vonzereje

Kevés törvénytől övez olyan elismerés és tisztelet, mint az Amerikai Egyesült Államok 1787-ben megállapított és az utódok gondjaira bízott alkotmányát. Úgyszólván kötelező idézni *William Gladstone* csaknem száz évvel későbbi kijelentését, miszerint az angol alkotmány a legfinomabb organizmus, amelyet a haladó történelem a világra hozott, az amerikai alkotmány viszont a legcsodálatosabb mű, amelyet az emberi elme és szándék valaha is alkotott. A diktatórikus és autoriter politikai rendszerek XX. századi európai térhódítása idején azt írta – nem kevésbé emelkedett szavakkal – a brit *Richard Howard Stafford Crossman*, hogy az amerikai alkotmányra az angol kormányzati rendszer eszméi jelentős hatást gyakoroltak, melynek révén Amerika elérte az értelmes emberiség méltóságának teljességét.¹ Érdekes a később munkáspárti kormányzati szerepet is vállaló *Crossman* azon véleménye, hogy ezt a teljesítményt azért sikerült elérni, mert egy oligarchia a tömegek egyetértésével kormányzott és politikáját szabad vitában alakította ki. Kevésbé radikális nézetet vall *John Lukacs*, aki szerint az amerikai címernek az alkotmány szellemére is rávetülő *Novus Ordo Seclorum* jelmondata sok tekintetben egy középkorias gondolkodásmódot fejezett ki, modern és progresszív szándékai és külsőségei ellenére.²

A közvélekedés – természetesen elsősorban és a leghatározottabban az Egyesült Államokban – mindenesetre ma is az, hogy létrejötté óta az alkotmány tisztelete az *amerikai*

* tanszékvezető egyetemi tanár, SZTE ÁJTK Közigazgatási Jogi tanszék

¹ R. H. S. CROSSMAN: *Government and the Governed* (Fifth Edition). Chatto & Windus. London, 1969. pp. 97., 100.

² JOHN LUKACS: *Az Amerikai Egyesült Államok XX. századi története*. Európa Könyvkiadó. Budapest, 2002. 232. pp.

identitás minimális követelményei közé tartozik. A mindössze 4300 szóból álló alkotmány a legtöbb amerikai számára szinte megszentelt *szimbólum*, s ha valamiről azt állítják, hogy alkotmányellenes, akkor ahhoz olyan képzet és érzélem társul, mint a szentségtöréshez.³ Az alkotmányozók felelősségérzetét és az emberi gondolkodás legjobb eszméire alapozott szándékát általában és másutt is, így nálunk is nagyra értékelik.⁴ Az amerikai alkotmány történelmi teljesítményét és normatív erejét sokan és sokfelé tartják mintaértékűnek. Nem véletlen, hogy az alkotmány problémájával küszködő Európai Unió integrálódó hatalmi szerkezetének megalapozásához – egyebek mellett, de hangsúlyosan – az amerikai alkotmányozási hagyományt is segítségül hívja.⁵ Más kérdés, hogy az európai integráció mai feltételei között, amelyek az amerikai alkotmányfelfogástól eltérően éppen az alkotmány fogalmának *relativizálása* irányába hatnak,⁶ az analógia keresése alapvető kérdésekben inkább kontraproduktív, mintsem előremutató. A „*mintha*” típusú gondolkodás- és cselekvésmód – amelynek lényeges és nem kellően felismert hibája, hogy nem őszinte – a legjobb esetben is csak párhuzamos, de nem azonos a jó állam és az igazságos társadalom berendezkedésére vonatkozó elveinkkel. Ezeket az elveket a nemzeti identitás olyan megalkuvás nélküli alkotmányos meghatározásának szükséges tekinteni, amelyben *minden* tisztességes politikai hatalom osztozhat.⁷ Féligazságoknak nincs helye, mert azok nem felerészt igazak és felerészt hamisak, hanem egészükben valótanságok. *Lukacs*, aki az eredeti amerikai alkotmányfelfogást a törvény iránti tisztelet angol hagyományára vezeti vissza, szinte mindig fél igazságokra és elfajulásra bukkan, ha az alkotmányos valóságot absztrakt kategóriákból próbálják meg előállítani.⁸

A formálódó amerikai identitás elsődleges alapját a puritán vallásosság zárt rendszere képezte, amelyben központi helyet foglalt el a Biblia igazságának szüntelen keresése és segítségül hívása, az őszövétségi értelmezésű *kiválasztottság* és a *misszió* érzülete, s amelyeket a prédikátorok a régi világot megváltoztató új, organikus társadalom összetartó eszméiként fogalmaztak meg.⁹ Befolyásolta továbbá az amerikai öntudat alakulását az európai empirikus filozófia – elsősorban a morálfilozófia – hagyománya, az „amerikai felvilágosodás” és a *common law* típusú organikus jogi gondolkodás. A szabad és független elme által megszerezhető tudás nem öncél volt számukra, hanem eszköz, hogy a Gondviselés nagy tervét megvalósíthassák. Az amerikai hitvallás, melyet *Huizinga* „amerikai szellem”-nek nevez,¹⁰ a természet, az egyén és a társadalom kontinuitását hangsúlyozza, s benne a szigorúság fanatizmus, a vágyakozás szentimentalizmus, a realitás elfogadása konvencionálizmus, az ésszerűség nyereszkesedés, az idealizmus romantika nélkül érvényesül.

³ KENNETH JANDA – JEFFREY M. BERRY – JERRY GOLDMAN: *Az amerikai demokrácia*. Osiris Kiadó. Budapest, 1996. 58. p.

⁴ BOROS JÁNOS: *A demokrácia antropológiája. Tanulmányok*. Jelenkor Kiadó. Pécs, 2009. 35. p.

⁵ ROBERT SCHÜTZE: *European Constitutional Law*. University Press. Cambridge, 2012. pp. 49.

⁶ CHRISTOPH MÖLLERS: *Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung*. In: Armin von Bogdandy (Hrsg.): *Europäisches Verfassungsrecht*. Springer Verlag. Berlin – Heidelberg – New York, 2003. pp. 21., 54.

⁷ ANDRÁS SAJÓ: *Constitutional Sentiments*. Yale University Press. New Haven and London, 2011. p. 203.

⁸ LUKACS: (2. lj.) 425. p.

⁹ GORDON S. WOOD: *The Creation of American Republic 1776–1787*. The University of North Carolina Press. Chapel Hill and London, 1998. p. 59.

¹⁰ JOHAN HUIZINGA: *Wege der Kulturgeschichte. Studien*. Drei Masken Verlag. München, 1930. p. 366.

Bár a nagy holland történész az amerikai szellemet kultúrtörténeti kategóriának fogja fel és a fogalmat ekként is használja, eszmei tartalma az alkotmány fogalmával nem összeegyeztethetetlen. Az alkotmány lényegét kifejező általános rendeltetését és konkrét politikai funkcióit ugyanis csak akkor érthetjük meg, ha az alkotmányt hatalomtechnikai szerepén túl *kulturális jelenségnek* is tartjuk. Az alkotmányban kifejeződő jogi alaprend nem egyszerűen jogtételekbe foglalt parancs, hanem a „jogi emlékezet” legalapvetőbb normatív kerete is. A *non-ius* és a *ius* közötti határvonal megtalálásának szükségességére tekintettel a szokásjogban senki sem vitatja a jogi emlékezet döntő szerepét, de valószínűleg az írott jog *chartális* alkotmánya esetében is a *non-ius* és a *ius* szféráinak kijelölése megy végbe. A még-nem-jogi és a jogi jelenségek közötti határ átlépésének jelentősége nyilvánvaló az alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*) működésének abban a pillanatában, amikor létrehozza a hatalom korábban nem létezett új formáját (*pouvoir constitué*), mely immár jogi alaprendként funkcionál. Ha az átmenetet tisztán jogi formák alapján szemléljük és nem a kulturális alakzatok változásaként, akkor annyira jutunk közel az alkotmányosság lényegéhez, mintha a teológia az üdvtörténetből kihagyná a visszaemlékezést. Ilyen megfontolások alapján mellőzhetetlen az alkotmányozásban érvényre juttatni a kettős reflexivitást¹¹: a pillanat és az idő, a kultúra és a jog harmonizáló elveit. Nem kevesebbről van szó, mint arról, hogy aki az alkotmányos rendet tiszteli és akarja, annak az alkotmányos rend *feltételeit* is tisztelni és akarni kell. Roger Scruton úgy magyarázza ezt, hogy „autonómia csak úgy érhető el, ha elsajátítjuk valamely „társadalmi állomás” kötelezettségeit”.¹² Michael J. Sandel közösségi szempontokat még jobban kiemelő megközelítésében ez az „önkormányzáson való osztozást” jelenti, amely a közösség sorsához való hozzájárulást és morális köteleket, elkötelezettséget feltételez.¹³ Az alkotmányos rendet a szabadság csak akkor tölti ki, ha a tisztelet és a köteletség érzete övezi. Aki sokra tartja a szabadságot, annak el kell fogadnia a szabadság *előfeltételeit*, ezek között azt is, hogy az emberek közötti különbségeket komolyan kell venni. A politika gondolkodás – akár elméleti, akár gyakorlati változatáról legyen szó – nem kerülheti el azt a nehézséget, hogy ennek érdekében kifejezésre juttasson szubsztantív erkölcsi ítéleteket. Pompásan illusztrálja a morális kötöttség és kötetlenség problémáját Sandel leírása Abraham Lincoln és Stephen Douglas rabszolgaság politikai és alkotmányos megítélését középpontba állító vitájáról.¹⁴

Az amerikai politikai és alkotmányos gondolkodás nyilvánvalóan nem 1787-ben kezdődött. Az alkotmányozás menete, az alkotmánylevél megszavazása és a megerősítés érdekében megfogalmazott magyarázat és kommentár *A föderalista* értekezéseiben akkora ismeretet és tudást halmozott fel a hely és az idő szellemi áramlatairól, sorsformáló értékeiről, gondolkodási és cselekvési formáiról, hogy az esszékből az alkotmányozást jellemző *emberkép* és *világfelfogás* bontakozik ki. Az alkotmányozók úgy vélték, hogy a zsarnokság a gondolkodást mindig „a hitvány tudatlanság és a béna félénk-

¹¹ GUNTHER TEUBNER: *Constitutional Fragments. Societal Constitutionalism and Globalisation*. University Press. Oxford, 2012. pp. 102.

¹² ROGER SCRUTON: *Mi a konzervativizmus? Válogatott esszék*. Osiris Kiadó. Budapest, 1995. 19.p.

¹³ MICHAEL J. SANDEL: *Democracy's Discontent. America in Search of a Public Philosophy*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge (Mass.) – London, 1998. pp. 5., 201.

¹⁴ SANDEL (13. lj.) 21. p.

ség”¹⁵ állapotába kényszerítette. A szabadságot és a hozzá szükséges érzelmet a tudás, a műveltség és megfontoltság szilárdítja meg. A köztársaságot a polgárok egy új civilizáció résztvevőiként őrizhetik meg. Ilyesmire gondolt *Tocqueville*, amikor azt írta, hogy nagy érdeme az amerikaiaknak, hogy kijavítható hibákat tudnak elkövetni és képesek jóvátenni azokat.¹⁶ Lehet, hogy mindez abból fakad, hogy a politikai célok nem pótolják, nem szorítják ki a megnyugtató bizonyosság más formáit. A *föderalista* érvelésének és értelmezésének jellegadó és meghatározó területein a *konzervativizmus* tulajdonságait és minőségi vonásait ismeri fel az elemzők egy része. Az amerikai konzervativizmus *gyökereit* sokan – akik magukat konzervatívnak vallják, szinte kivétel nélkül – az alkotmányozás eseményeiben, teoretikus és gyakorlati tetteiben fedezik fel.¹⁷ Mások azon a véleményen vannak, hogy az amerikai alkotmányozásnak egyaránt voltak konzervatív és forradalmi jellemzői. A republikánus eszme amerikai felfogása a hatalomgyakorlás hagyományos formái jegyeit – mint a demokratizmus és az arisztokratizmus – tulajdonképpen elfedte, és olyan tekintélyes személyiségek, mint *Benjamin Franklin* sem voltak biztosak abban, hogy az új köztársaság egyáltalán életképes lesz-e emiatt.¹⁸ A republikánus gondolat nem volt elég radikális ahhoz, hogy magával ragadó hatása eleve kétségen felül álló lehetett volna. De elég meggyőző volt ahhoz, hogy egyedülálló alapot és legitimitást kölcsönözzön konzervatív és liberális szemléletnek egyaránt. Más kérdés, hogy az előbbi reakciós, az utóbbi akciós jellemzőkkel bír.

2. Republikánus eszmeiség és konzervatív értékrend

A konzervatív jelzővel a világhoz való viszonyulás, az életszemlélet és az életforma bizonyos típusát szokták illetni. A minősítés e módja eredetileg és alapvetően *mások* ítélete. Az öntudat elég magas fokát igényli, ha valaki önmagát tekinti konzervatívnak. Az önértékelés ilyen módját csak az végzi el, akinek van bátorsága magát egy szellemi elit – mondhatnánk: arisztokrácia – tagjai közé sorolni. E próbálkozás jól látható, ha egymás mellett olvassuk *Edmund Burke* francia forradalomról szóló töprengéseit és a fenségesről és a szépről szóló filozófiai vizsgálódásait.¹⁹ Az igazi erkölcsi rend *Scruton* szerint is a „kiválasztottak birodalma”.²⁰ De ha következetesek maradunk, akkor a liberális világnézet és életmód egységét is elit-megnyilvánulásnak kell tartanunk. Liberálisnak lenni szintén az elithez tartozás egy módja. *Ortega y Gasset* a liberalizmust a lelki nemesség legmagasabb rendű formájának tartotta.²¹ A megélt gondolkodás arisztokra-

¹⁵ JOHN ADAMS: *Értekezés a kánonjogról és a feudális jogról*. In: Lévai Csaba (szerk.): *Új rend egy új világban. Dokumentumok az amerikai politikai gondolkodás korai történetéhez*. Multiplex Média – Debrecen University Press. Debrecen, 1997. 5. p.

¹⁶ ALEXIS DE TOCQUEVILLE: *Az amerikai demokrácia*. Európa Könyvkiadó. Budapest, 1993. 335. p.

¹⁷ EGEDY GERGELY: *Konzervatív gondolkodás és politika az Egyesült Államokban*. Századvég Kiadó. Budapest, 2014. 34. pp.

¹⁸ ROBERT A. DAHL: *Pluralist Democracy in the United States. Conflict and Consent*. Rand McNally & Company. Chicago, 1967. p. 26.

¹⁹ EDMUND BURKE: *Töprengések a francia forradalomról*. Atlantisz Kiadó. Budapest. 1990., Edmund BURKE: *Filozófiai vizsgálódás a fenségesről és a szépről való ideáink eredetét illetően*. Magvető. Budapest, 2008.

²⁰ SCRUTON: (12. l.) 43. p.

²¹ JOSÉ ORTEGA Y GASSET: *Der Aufstand der Massen*. Deutsche Verlags-Anstalt. Stuttgart, 1953. p. 87.

tizmusa alól biztosan – és lehet, hogy egyedülként – Krisztus követése a kivétel, ahogy azt például a XV. század közepén *Kempis Tamás* ágostonrendi szerzetes tanította. Bármennyire megkoptatta is fogalmainkat, hogy az eszmék zsibvásárán tülekedők kézről kézre adják, az alapvető problémák tárgyalásához *alapvető kérdéseket* kell feltenni, s ehhez alapvető fogalmak segítségével juthatunk el. E tekintetben a politikai filozófia története egységes egészet alkot, sőt, e tudás és bölcsesség története *maga* a politikai filozófia. Az amerikai alkotmányozók feltették a jó kormányzás „örök” kérdéseit, s folytatták azt az antikvitásra visszanyúló hagyományt, amely *keresi* a választ ezekre a kérdésekre. A kérdések és a válaszok magyarázatát összefoglaló *Föderalista értekezések*ben – akár a bibliai tanítások prédikatori értelmezésében – a kinyilatkoztatás és a józan ész műve egyaránt jelen van. A tapasztalat, a bölcsesség és a gyakorlat olyan találkozása és eredménye jött létre, amely a szellemi előkelőség, a gondolati fölényesség és az erkölcsi komolyság jegyei alapján konzervatív világszemléletként is értelmezhető. Az alkotmányozók és *A föderalista* szerzői a konzervatív kifejezést azonban még nem ismerték – alighanem *Chateaubriand* alkalmazta először 1819-ben -, így maguk és mások jellemzésére sem használhatták, nekünk is szembeülni kell ezért a fogalom jelentésének és alkalmazhatóságának meghatározási feladatával. A mértéktartás és a szerénység gyakorlására e vonatkozásban is talán *Thomas Paine* egy, az amerikai erkölcsi megújulás szükségességére utaló ironikus megjegyzése figyelmeztethet bennünket, mely szerint mindenki természettől fogva republikánus, royalista viszont mindig divatból lesz.²² A szentencia nem áll távol az alkotmányozók emberi természet ingatagságáról vallott felfogásától sem, de ettől függetlenül tény, hogy az amerikaiak a XIX. század derekáig kerültek a konzervatív jelző használatát. Azok figyelemre érdemes többsége, akik a közönség minden tagjának harmonikus együttélését – mondhatnánk: a szabadságot és a rendet – emelték eszményé, elveiket és magukat *republikánusnak* tartották.²³

Michael J. Sandel elemzése tette világossá, hogy a pedáns politikai filozófia szóhasználatában a liberalizmus és a konzervativizmus miért és mennyiben ellentétes fogalmak. A liberális gondolkodás szerint a szabadság – mint legfőbb érték – a célok megválasztásának lehetőségében rejlik. A republikánus felfogás annyiban konzervatív, hogy előfeltételez állampolgári erényeket, amelyek értelemszerűen korlátokat állítanak a választás szabadsága elé.²⁴ Az embert azok az erények is meghatározzák, amelyeket történetesen nem ismerne el. A republikánus eszmeiség tehát az erények szélesebb és összetettebb tartományát tartja érvényesnek, mint a liberális, következésképpen hisz abban, hogy olyan kötelességérzetet és elkötelezettséget támogat, ami erősíti a közösséget és a szabadság feltételeit. A republikánus úgy tartja, hogy az ember politikai – és hétköznapi – önértelmezésének elválaszthatatlan része a közösségi tagságból folyó kötöttség és a tagság tapasztalata. *Sandel* szerint ezekből ered a republikánus értékrend egyik központi eleme: a *hűség*, amelynek az a természete, hogy a hozzá kapcsolódó felelősség túlmutat a választott kötelezettségeken és a természetes kötelezettségeken is. A valódi köztársaság nem procedurális köztársaság, akkor sem, ha sokáig ez a politikai elmélet és

²² WOOD: (9. lj.) 100. p.

²³ WOOD: (9. lj.) 60. p.

²⁴ SANDEL: (13. lj.) 5., 14., 17. pp.

cselekvési mód látszott győztesnek.²⁵ Az emberek lényegi különbözőségét és sokféleségét valójában a republikánus elmélet és gyakorlat őrzi meg, amely *annyiban konzervatív*, hogy szemben áll az ember autonóm, kötelezettségeit önmagának teremtő felfogásával, akár utilitarista (*John Stuart Mill*), akár transzcendentális (*Immanuel Kant*) változatáról legyen szó. *Benjamin Franklin* 1787-ben – amikor az éppen létrehozott köztársaság sorsát attól tette függővé, hogy polgárai meg tudják-e őrizzni – nem ismerhette a köztársasági eszme politikai filozófiájának teljes fogalomtárát, de ösztönösen érezte a republikánus szabadságra leselkedő haszonelvű, spekulatív és populista veszélyt.

Alapvetőnek tartott munkájában *Michael Oakshott* a konzervativizmust habitusként, bizonyos típusú gondolkodásra és cselekvésre való hajlamossággként, azaz individuális tulajdonságként írta le. A konzervativizmus olyan emberhez illő *beállítottság*, aki „gazdag az élvezet lehetőségeiben, de nem annyira gazdag, hogy egy veszteség hidegen hagyhatná”. Idegenkedik ezért attól a változástól, amely megfosztásként jelentkezik, és azoktól a helyzetektől, amelyekben azért veszik semmibe, mert lényegtelen. A cselekvés feltételeinek értékelésekor előnyben részesíti az eszközöket a célokkal szemben és a szabályok állandóságát az örökös cserélgetéshez képest. A konzervatív szemében a kormányzat dolga csak annyi, hogy uralkodjon és elfogadó legyen az emberi körülmények adott állapotával szemben, valamint „elfogulatlan alattvalói nézetei és szubsztantív tevékenységei iránt”. A kormányzás olyan rituálé, amely nem az igazságot és a tökéletességet keresi, hanem a fegyelmezett és a békés cselekvés élvezetét biztosítja azzal, hogy a szenvedélyeket nem táplálja, hanem csillapítja. A kormányzatot azért tartjuk, hogy „gondoskodjon számunkra arról a szkepticizmusról, amelyről mi, mert sem időnk, sem hajlandóságunk nincsen rá, nem tudunk gondoskodni”. A konzervativizmus az „elfogulatlan szemléletmód” azon fajtája, amely megengedi azt is, hogy az élet egyes dolgaiban – elsősorban az államhoz való viszonyban – valaki konzervatív legyen, míg más vonatkozásokban akár radikális.²⁶

Az ismertetett leírásban nincs semmi, amit a civilizálódás folyamatában akárcsak közepesen is előrejutott bármelyik ember magáénak ne vallhatna vagy ne szeretne magáénak vallani. *John Lukacs* ezt azzal magyarázza, hogy a konzervatív jelző – akárcsak a liberális – a XIX. század elejéig nem volt politikai kategória, hanem egy bizonyos: megőrző, fenntartó magatartást jellemzett.²⁷ Ideológia és elmélet-alkotás ellenessége tette erre alkalmassá. Ha megengedhető némi irónia, azt is mondhatnánk, hogy megfelelő illusztrációkkal ellátva a konzervatív tulajdonságokat tárgyaló szövegeket, a *gentleman*²⁸ szellemi és fizikai viselkedéséről, az úriemberről szóló almanach lenne a kezünkben. A konzervatív szemléletmódot az ember szellemi kiválóságát ugyancsak középpontba állító más világnézetektől mégis megkülönbözteti, hogy a *haladás* fogalmát szkeptikus értelemben használja, nem ajánl alternatívát a haladás irányát illetően és nem alakít ki elveket a más felfogást valló emberekkel való együttműködésről. A liberális gondolkodás e döntő kérdésekben a konzervatívval szemben áll. A konzervatív és a liberális megközelítés alapvető eltérése az

²⁵ SANDEL: (13. lj.) 274. p.

²⁶ MICHAEL OAKSHOTT: *Politikai racionalizmus*. Új Mandátum Könyvkiadó. Budapest, 2001. 432., 437., 440., 446., 447., 450., 451., 452. pp.

²⁷ JOHN LUKACS: *Demokrácia és populizmus. Félelem és gyűlölet*. Európa Könyvkiadó. Budapest, 2008. 33. p.

²⁸ ALAN MACFARLANE: *Az angol individualizmus eredete*. Századvég Kiadó – Hajnal István Kör. Budapest, 1993. 244. pp.

emberek közötti *egyenlőtlenségről* vallott felfogásban is megmutatkozik. A liberális nézet az emberek absztrakt egyenlőségét feltételezi, és fő törekvése a mégis kialakuló konkrét egyenlőtlenség megszüntetésére irányul. A konzervatív tézis szerint az emberek egyenlőtlensége természetes és társadalmi adottság, amelyet nem felszámolni kell, hanem megtartani és ápolni. A valódi feladat a konzervatívok szerint az, hogy az egyenlőtlenségek rendjét azokkal is elfogadtassuk, akiknek a legkevesebb hasznuk származik belőle.²⁹ Az egyenlőség-egyenlőtlenség antinómiájáról a tiszta beszéd elkerülhetetlen, jóllehet a tekintetben – gyakorlati politikai okokból – mind a liberalizmus, mind a konzervativizmus megtévesztő gondolati manőverekre kényszerül.

Az individuális konzervativizmus szelíd és befogadó elveihez képest a politikai konzervativizmus – amelyet egyes véleményektől eltérően „nem hűvös idegennek”,³⁰ hanem kemény ideológiának tartok – lényegesen más képet mutat. Hayek kritikája szerint a konzervatívok hajlamosak a kormányzati hatalmat arra használni, hogy megakadályozzanak bizonyos változásokat. Szabad fejlődés iránti csodálatuk általában csak a múltra vonatkozik.³¹ Különösen így van ez a populizmus és a nacionalizmus megjelenését követően, melyek emocionális nyomásának a konzervativizmus sok tekintetben éppen úgy nem tudott ellenállni, mint ahogy a liberalizmus sem a szocializmus csábításának. A nacionalizmus érintése talán az amerikai és az angol konzervativizmuson hagyott a legkevesebb nyomot. Az az érzésem, hogy a konzervativizmus individuális felfogása hasonlóképpen hízeleg az emberi hiúságnak, mint az emberi méltóság liberális hangoztatása, mert – ahogy Hume az emberi természet magasztos avagy hitvány voltáról szóló esszéjében írja – „az embert kedvezőbb színekben ábrázolók felfogása az erény szempontjából előnyösebb, mint azoké, akik ennek az ellenkezőjét vallják, s hitvány képet festenek”.³² Az „utolsó embert” becsmérő Nietzsche így lett a konzervativizmusnak és a liberalizmusnak egyszerre „negyedik utas” ellenfele és az erősebb, felsőbbrendű ember jogának prófétája.

Az individualizáló vagy a másképpen perszonalizáló megközelítéssel ellenétben a konzervativizmusnak számos *ideológiai* elmélete is ismert. Az ideologikus felfogás arra törekszik, hogy a konzervatív nézetekből olyan egységes és összefüggő rendszert képezzen, amely elegendő erőforrás ahhoz, hogy az eszme a politikai hatalom kérdéséhez kapcsolódjon. Robert Nisbet úgy véli, hogy a konzervatív ideológia minden változatában közös két elem: a szabadság politikája és a politikai erény keresése.³³ Megjegyzi azonban, hogy az alapelvek ilyen fokú általánosítása mellett gyengül, sőt elveszik azok megkülönböztető hatása, s a szabadság és az erény ideológiája a liberális és a szocialista eszmék között is helyet kaphat. A dolog lényege kétség kívül azon fordul meg, hogy a szabadság és az erény fogalmait a politikai ideológiák milyen *célzattal* használják. Az ideológia ugyanis nem világnézet, hanem a gyakorlati politika számára összeállított szótár: „mozgékony metaforák hadserege”.³⁴ A politikai ideológiák – egyebek mellett – ab-

²⁹ SCRUTON: (12. lj.) 39. p.

³⁰ BÉKÉS MÁRTON: *Az amerikai neokonzervativizmus. Egy kisiklott ellenforradalom*. Századvég Kiadó, Budapest, 2008. 21. p.

³¹ FRIEDRICH A. HAYEK: *The Constitution of Liberty*. Routledge, London and New York, 2006. p. 345.

³² DAVID HUME *összes esszéi*. I. kötet. Atlantisz, Budapest, 1992. 86. pp.

³³ ROBERT NISBET: *Konzervativizmus: álom és valóság*. Tanulmány Kiadó, Pécs, 1996. 12. p.

³⁴ RICHARD RORTY: *Esetlegesség, ironia és szolidaritás*. Jelenkor Kiadó, Pécs, 1994. 43. p.

ban is különböznek egymástól, hogy milyen radikális változásokat mutathatnak fel anélkül, hogy világnézeti alapjukat vagy vonzásukat elveszítenék, s melyek azok a változások, amelyek már túlsordulnak a világnézet határain. De a legradikálisabban pragmatista gondolkodás számára az sem kizárt, hogy ideológia világnézeti kötődés nélkül létezzen. *Robert Michels* egyenesen arra a következtetésre jutott, hogy az ideológiák legszervezettebb és legintézményesültebb formáikban: azaz pártprogramokként minden korábbi állapotnál közelebb kerültek egymáshoz és bizonyos értelemben felcserélhetőek. Pártszociológia megalapítójának feltevései szerint ez főleg a konzervativizmus és a szocializmus pártok köré szervezett ideológiájára érvényes. *Lukacs* a konzervatív és a liberális ideológiában látja a hasonulás legnagyobb képességét.³⁵ *Scruton* pedig határozottan azt állítja, hogy „aki a liberális elvekhez következetesen tartja magát, az gyakorlatilag konzervatív”.³⁶ Az ideológia erejével elért siker *eszméileg* kétes dicsőség, mert az uralkodó eszméket magától értetődőnek tartja, és kiiktatja az eszmék közötti választás személyes mozzanatát. Az ideológia kísértésének tulajdonképpen csak a *teológia* tudott ellenállni feloldhatatlan dogmatikai kötöttségei miatt. A teológiatörténet és a dogmatörténet között gyakorlatilag lehetetlen is különbséget tenni, mert a megismerés és a felelősség kérdésében a „modernségnek” tett túlzott engedmény az ember üdvösségét sodorná veszélybe.³⁷ Az egyháztörténet viszont már nem mentes az ideológiáknak tett engedmények terhétől és következményeitől.

E rövid kitérő célja az volt, hogy megalapozottan legyen megfogalmazható az a kijelentés, hogy nem téves definíció a konzervativizmus alapjaként a *szabadságot* és az *erényt* megnevezni. Mind a szabadság, mint az erény fogalma olyan gazdag és mély történeti jelentéssel rendelkezik, hogy belőlük a világ és az élet szemléletének helyesnek tűnő tapasztalatát leszűrhetjük. Az alapvető értékek által megvilágított térben a hagyomány, az egyén, a társadalom, a tekintély, az állam, a tulajdon, a hierarchia, a hit önálló és adott esetben döntő jelentőséggel rendelkezik.

„Akár elismerjük, akár nem, azok vagyunk, amivé a múlt tett bennünket”, ezért, ha bármit felidézünk, ami erkölcsi kultúránk formálásában szerepet játszott, az „megkülönböztetett módon a saját történetünk”.³⁸ Ahogy – az idézet szerint – *Alasdair MacIntyre* ma keresi az erény formáit és értelmét, nem különbözik attól, ahogy az amerikai alkotmányozók viszonyultak az erény szerepéről vagy a szabadság, a biztonság és a rend megvalósíthatóságáról szerzett tapasztalatokhoz. A történelmi tudat az amerikai gondolkodásban általában a kötöttség és a szabadság összefüggésének kifejezését jelentette, a lehetséges elgondolása és elhatározása együtt járt a lehetetlen kizárásával és elutasításával. A szabadság és a korlátozottság, a lehetséges és a tilos történelmi tapasztalatok fényében történő megkülönböztetése, az újhoz és a régihez, a világ egészéhez való viszonyulás a politikai formák rögzítésének konzervatív módját minden bizonnyal először és aligha megismételhetően valósította meg. Az amerikai alkotmányozás tanulsága, hogy az eszméknek determináló hatásai és következményei is vannak, az események nem függetlenek attól, ahogy gondolkodunk róla.

³⁵ LUKACS: (27. l.j.) 36. p.

³⁶ SCRUTON: (12. l.j.) 27. p.

³⁷ GHISLAIN LAFONT: *A katolikus egyház teológiatörténete*. Atlantisz. Budapest, 1998. 220. p.

³⁸ ALASDAIR MACINTYRE: *Az erény nyomában*. Osiris Kiadó. Budapest, 1999. 178. p.

3. Mi, a nép – mi és a nép

A történelem és a történelmi tudat – amely nem csak eszméivel, hanem eseményeivel is jelen volt az amerikai alkotmányozók gondolkodásában – mindenekelőtt az elvont gondolatok realitásának próbájaként szolgált. Nem hitték, hogy a történelem egyszerűen evolúció lenne, és határozott különbséget tudtak tenni a gyarapodás és a bőség minőségi és mennyiségi elemei között. A filozófiai álmódosásokat és a történelmi legendákat hasznavehetetlennek minősítették a múlt és a jelen megértésében és gyanús kísérletekként kizárták a gyakorlati lehetőségek sorából. Tisztában voltak a törvény és a természetjog erejével és szerepével, de nem gondolták, hogy egyetlen törvényhozó vagy az ésszerűség és a megtervezett igazságosság nagy nemzeteket hozhat létre és tarthat fenn. Történelmi példák alapján meggyőződtek, hogy a mulandó hasznosság nem képes az emberi természet és szenvedély kisiklásait kordában tartani, az elismert hagyomány azonban egy lépés a gyógyulás útján. A történelem azt is megmutatta, hogy a tökéletes társadalomra törekvés a legelviselhetetlenebb berendezkedésekhez vezet. Életképes viszont az a közösség, amelyben a kiválónak és a mögöttük elmaradóknak egyaránt megvan a maguk helye. Nem a kormányzat dolga, hogy az emberek természetét megváltoztassa és a jó irányába terelje. A józan észnek ezt az útmutatását az amerikai gondolkodók mindenek előtt *John Locke* írásaiból ismerték, akit olyan tisztelet övezett, hogy Amerika filozófusának tartották.

Az emberiség kétezere éves történelmének feltett kérdések és az onnan leszűrt válaszok sokasága ellenére az amerikai alkotmány nem a történeti bölcsességek darabjaiból összeállított mozaik. A jogi alaprend megteremtésének olyan dokumentuma, amelynek célszerűsége, mértékletessége és arányossága azért tiszteletre méltó, mert megalkotói tisztában voltak azzal, hogy hogyan kell a *múlt* tapasztalatait úgy formába önteni, hogy egyben a *jövő* reménysége is legyen. Az amerikai alkotmány bevezetését úgy szövegezték, hogy abban a *nép közvetlenül* szólal meg (*We the People...*), előbb világos szavakkal meghatározza az alkotmány rendeltetését, majd létrehozza és felhatalmazza az ennek megvalósítására szolgáló intézményeket az alkotmányban. Az alkotmányozásban megjelenő különleges hatalom természetét fejezi ki a preambulum utolsó fordulata, mely szerint a nép az alkotmányt „megállapítja és meghagyja” (*do ordain and establish*) az Amerikai Egyesült Államok számára, nem pedig „elfogadja”, „jóváhagyja”, „közvetteszi”. A nép nem tömegként, hanem a polgárok *összetartozó összességé*ként szól és rendelkezik a legalapvetőbb politikai közügyről: az alkotmányról. Az alkotmány azért összefoglaló döntés a politikai rendről, mert azok, akik megalapítják, már eleve közösségnek tekintik magukat. A nép azokból áll, akiknek van tapasztalatuk a közösségbeli tagságról és akik – mint szépen írja *Scruton* – különbséget tehetnek a rájuk rótt terhek hasznának jogszerű élvezői és bitorlói között.³⁹ A nép a közösség tagsági kötelekeinek összessége, melyet nem lehet társadalmi szerződéssel jellemezni vagy arra visszavezetni. Ha társadalmi szerződésnek egyáltalán lehet értelmet tulajdonítani, ez csak akkor áll fenn, ha feltételezzük, hogy a közösségbeli tagság valamilyen formája előzetesen már létezik. A nép csak azt mondhatja magáról, hogy „mi”, csak a népnek lehet igénye az országra és csak a nép adhat eleve meglévő tagsági kötelekeinek meghatározott formát.

³⁹ SCRUTON: (12. l.) 139. p.

Más szavakkal: csak a nép *alkotmányozhat*. A néphez képest a nemzet másodlagos képződmény, s mint ilyen sem a nép, sem az állam helyére nem léphet, nem válhat kizárólagos közösségi alakzattá. A radikálisan nacionalista ideológiák éppen erre a kizárólagosságra törekcszenek, amikor az államot a nemzettel cserélik fel. Az állam és a nemzet nem azonosítható egymással. Már csak azért sem, mert az államnak van érdeke, a nemzetnek viszont nincs: államérdek van, nemzeti érdek nincs. A nemzet legalább annyira, ha nem jobban, teremtménye az államnak, mint amennyire az állam teremtmője egyáltalán lehet. A nép és a nemzet fogalma sem fedi egymást, jóllehet a jó szándékú, de mégis téves egybemosásuk egyáltalán nem ritka. A nép tagjának lenni *adottság*, eredendő státus és nem döntés. Mindazok a jogok és főként a kötelességek, amelyek a tagsággal járnak, nem vállálás vagy elfogadás következtében érvényesek. A jogok és kötelességek tudatának ugyanaz a forrása, mint a népbeli tagság tudatának. A tagság örömeit és terheit előbb alapozták meg, mint hogy valaki a nép tagjává vált. Ahogy a nép fogalma összeköti a múltat és a jövőt, úgy az alkotmányé is. Lehet, hogy az alkotmány a tagság terheit újra osztja, de a nép felelősségét a múlt és a jövő iránt nem szüntetheti meg. Ez akkor is érvényes kötelesség, ha az alkotmány esetleg nem tartalmaz *invocatio populit*.⁴⁰ Az alkotmányozás történelmi nép által végrehajtott módja a *republikánus* eszme lényegének kifejeződése. A köztársaság a *nép* társasága. A köztársaságot nem fogadalmak és kinyilatkoztatások hozzák létre, hanem a maga dolgait elrendező nép, és addig marad fenn, amíg a nép és a közügy azonossága fennmarad. Az amerikai alkotmány mély szimbolikája mellett nem is tűnt szükségesnek, hogy az államformát köztársaságként definiálják, a politikaelméletben jártas alkotmányozók számára annyira nyilvánvaló volt minden más államformától eltérő különlegessége.⁴¹

Az amerikai alkotmány nem foglal állást államtani és etikai kérdésekben, nem követ doktrínát, nem hirdet programot, egyszerűen és erősen beszél, mint a nép. E republikánus tartózkodása miatt egyaránt lehetséges „konzervatív” és „progresszív” olvasata.⁴² Ennek alapja – mint *Boros János* felhívja rá a figyelmet⁴³ – az a funkcionális hasonlóság, amely a megismerés és a cselekvés *Kant* által megfogalmazott apriori, azaz formális szerkezete és az amerikai alkotmány politikai-társadalmi együttélés számára megálapított formális struktúrája között fennáll. Az alkotmányozók abból indultak ki, hogy a jó kormányzás elvének nincs egyetlen biztonságos tartalma és tökéletes garancia sem létezik a „reális számítások köznapi szabályain” kívül eső bajok elhárítására. A helyesen rendező alkotmánynak ezért olyan *formális* struktúrát kell kiépítenie, amely a jó különböző formáinak befogadására és a rossz különböző formáinak kizárására alkalmas. Ha elkötelezi magát a jó számára különösen kedves és a rossz számára különösen gyűlöletes alakja mellett, nem lesz képes az élet végtelen változatosságának keretét szabni. A formalizmusnak ezt a minőségét hordozó alkotmány nem forradalmi, nem ellenforradalmi, hanem – *Joseph de Maistre* kifejezését kölcsönvéve – a „forradalom *ellentéte*”.⁴⁴ Ebben az értelemben az alkotmány konzervatív alkotás, *anélkül*, hogy konzervatív tar-

⁴⁰ JOSEF ISENSEE: *Das Volk als Grundlage der Verfassung*. Westdeutscher Verlag. Opladen, 1995. p. 23.

⁴¹ WOOD: (9 lj.) p. 583.

⁴² RONALD DWORKIN: *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*. Oxford University Press. New York, 1996. p. 21.

⁴³ BOROS: (4. lj.) 39. p.

⁴⁴ NISBET: (33. lj) 33. p.

talmat, programot vagy ideológiát hordozna. Az amerikai alkotmányt konzervatív jelzővel azért illehetjük, mert a jogi alaprend formális szerkezetét teremti meg a politikai gyakorlat konkrét tartalmainak előírása nélkül.

Az amerikai alkotmányt az 1787. májusa és szeptembere között Philadelphiában ülésező Alkotmányozó Konvenció 12 állam képviselőjében megjelent 55 küldötte ajánlotta elfogadásra a Konföderációs Cikkelyek helyett. A Konvenció megbízatása arra terjedt ki, hogy felülvizsgáló változtatásokat hajtson végre a Cikkelyeken. A „szoros barátsági szerződéssel” a „barátság ligájának”⁴⁵ is nevezett konföderációban egyesült államok együttműködése békeidőben ugyanis alkalmatlannak bizonyult arra, hogy a nemzetet összetartsa. A Konföderációs Cikkelyek egyébként az óceánon túl is nagy tekintélynek számító *Emerich de Vattel* nemzetközi jogi – tehát nem alkotmányjogi – elméletére támaszkodtak. A tanácskozás azonnal megnyitása után fordulóponthoz érkezett, amikor *James Madison* – Virginia képviselőjében – azzal az előkészített és terjedelmes javaslat-tal állt elő, hogy az eddigi gyenge konföderációt erős föderatív kormányral váltsák fel.⁴⁶ Rövid és heves vitát követően – mely során a forradalmi felforgatás vádja is elhangzott – a delegátusok egyhangúan amellett döntöttek, hogy a Cikkelyek módosítása helyett új alkotmány kidolgozásának fognak neki. A legnehezebb kérdés, amelyben egyetértésre kellett jutni, a konföderációban szuverén államok és polgáraik feletti erős föderatív nemzeti hatalom megformálásának az az eleme volt, hogy a nagyobb és a kisebb államok között az új szerkezetben miként és milyen egyensúlyt lehet teremteni. Miután a kétkamarás törvényhozás képviselői tartalmában és a szövetségi végrehajtó hatalom gyakorlásában megegyeztek, gyorsan meg lehetett szövegezni az alkotmány „törzsszövegét” (*main body*), utoljára pedig a preambulum is elkészült. Annak ellenére, hogy a legvitatottabb tárgykörökben mindig sikerült kompromisszumot kialakítani, olyan döntő részeket pedig, mint az adókievítés joga és a szupremácia-klauszula, vita nélkül és egyhangúan fogadtak el, több delegátus a dokumentumot mégsem volt hajlandó aláírni.

Az alkotmány támogatói (*föderalisták*) és ellenzői (*antiföderalisták*) közötti ellentét és megosztottság természetesen a Konvenció épületének falain kívül az államok politikusainak és lakosságának körében még erősebb volt. Már a Függetlenségi Nyilatkozat 1776. évi elfogadásakor is érdekesen alakult a világnézeti beállítódások szerepe. A deklaráció a korabeli mércével mindenképpen liberálisnak tekinthető *John Locke* szellemi hatásáról árulkodik, miközben ma konzervatívnak tekintett olyan amerikai személyiségek támogatták az angol koronától való elszakadást, mint *Benjamin Franklin* és *John Adams*. Az 1787-es alkotmány aláírói közül a legtöbbjüket – köztük a legnagyobb tekintélynek örvendő *George Washington* és *Benjamin Franklin* – a konzervativizmus valamelyik árnyalatához soroljuk, holott a kortársak szemében nagyon is radikálisok voltak. Sőt, a föderális alkotmány ellenzői a maguk antiföderalizmusában látták a valódi föderalizmust és konzervatív módon a nemzeti kormány önkényétől meg akarták védeni a szuverenitásukat veszítő államokat, a polgárok szabadságát és a Függetlenségi Nyilatkozatban kifejezésre jutó társulási szándékot. Egy évtizeddel korábban, aki a nyilatkozattal egyetértett, aligha számíthatta magát a konzervatívok közé. A XX. század elejének amerikai történettudományi irodalmában zajos szenzációt keltett az a teória, amely

⁴⁵ WOOD: (9. lj.) 355. p.

⁴⁶ WOOD: (9. lj.) 472. pp.

a föderális alkotmányhoz való viszonyulást nem világnézeti tényezőkkel, hanem a nemzeti hatalom kialakulásával összefüggő gazdasági érdekekkel magyarázta. *Charles A. Beard* nézete szerint az alkotmányhoz való viszonyulásban a választóvonal a kereskedelmi és monetáris érdekek, illetve az agrárérdekek között húzódott. Az előbbiek föderalista, az utóbbiak antiföderalista érzelmeket keltettek.⁴⁷ Komoly kifogásként merült fel az új alkotmánnyal szemben az is, hogy nem tartalmazta az alapvető polgári és szabadságjogokat. Az angol uralom elleni lázadás fő oka éppen az volt, hogy a telepesek megőrizték alapvető jogaikat. Ráadásul az alapvető jogok deklarációjának már volt is előzménye Amerikában, egyebek mellett a széles körben tisztelt Jogok Nyilatkozata (*Bill of Rights*) Virginiából. Az államok egyetértésének megszerzése nem tűnt könnyű és kockázatmenetes feladatnak. Márpedig az alkotmányt legalább kilenc állam külön e célra összehívott konvenciójának ratifikálnia kellett ahhoz, hogy hatályba léphessen.

A nehézségeket tisztán látva – hiszen a legveszélyesebb vonakodó: New York állam delegátusa volt a Konvencióban – jutott *Alexander Hamilton* arra a következtetésre, hogy cikksorozatot szervez az alkotmány támogatására, amelyben részletes magyarázatát kell adni az alkotmány szövegének és fel kell tárni a cikkei mögött meghúzódó valamennyi elméleti megfontolást. Az elkészült és publikált 85 írásból 36 dolgozat a Konföderációs Cikkelyek bírálatát, 49 pedig a föderális alkotmány védelmében előadott értekezéseket tartalmazza. A *Föderalista* írásokat sokan az amerikai alkotmány nem csak első, de legjobb kommentárjának tartják. *Clinton Rossiter* szerint *A föderalista* a legfontosabb mű, amelyet az Egyesült Államokban a politikai tudományok területén valaha is írtak, és az alkotmány, valamint a Függetlenségi Nyilatkozat mellett az amerikai politikatörténet harmadik „szent irományának” nevezi.⁴⁸ *Tocqueville* pedig azt a társadalmak történetében új dolognak számító bölcs türelmet dicséri, amivel az amerikai törvényhozók a bajok gyökerét felkutatták, a gyógy módját megtalálták, majd amint fellelték, feltétel nélkül alávetették annak magukat, „anélkül, hogy ez az emberiségnek egyetlen csepp könnyébe vagy vérébe került volna”.⁴⁹ *A föderalista* erről a fáradozásról tájékoztat bennünket.

4. Az alkotmányozó hatalom természete

Az alkotmányok létrejötte gyakran *nem felel meg* azoknak a formalitásoknak, amelyeket aztán az alkotmány a későbbiekre nézve megkövetel. Nem csak forradalmi helyzetekben fordul elő, hogy új alkotmányt nem a régiben foglalt előírások szerint hoznak létre. Saját alkotmányozási követelményeihez képest az alkotmányok olykor szabálytalanul születnek, származásuk ilyenkor – *Sajó András* szellemes fordulatát használva – „törvénytelen”.⁵⁰ Ahhoz, hogy a mondott értelemben szabálytalanul létrejött alkotmány befogadást nyerjen a morálisan és esztétikailag kifogástalan politikai értékek kényes társa-

⁴⁷ CHARLES A. BEARD: *Az Egyesült Államok alkotmányának gazdasági értelmezése*. Európa Könyvkiadó. Budapest, 1988. 99. pp.

⁴⁸ CLINTON ROSSITER: *Introduction*. In: Alexander Hamilton – James Madison – John Jay: *The Federalist Papers*. New American Library. New York and Scarborough, 1961. vii. p.

⁴⁹ TOCQUEVILLE: (16. lj.) 169. p.

⁵⁰ SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam és Jogtudományi Intézet. Budapest, 1995. 33. p.

ságába, rendelkeznie kell a *legitimitás* pecsétjével. Bár a legitimitás fogalmát *Tocqueville* nem ismerte, de – mint annyi más később formába öntött fogalomnak – tökéletesen értette a lényegét. A legitimitás problémáját járta ugyanis körül, amikor arról értekezett, hogy a törvényhozó olyan, mint aki tengereken kel át: „kormányozhatja hajóját, de nem változtathatja meg annak szerkezetét, nem kelthet szelet, és nem akadályozhatja meg az óceánt abban, hogy hullámaint görgesse a lába alatt”.⁵¹ Az alapvető jogalkotás, az alkotmányozás nem jogi elhatározás és akarat kérdése és nem a *ius* világában létezik, hanem vannak jogon túli *non-ius* vonatkozásai is. Az alkotmányozás az alkotmány jogi formájához képest korábbi, megelőző fázisból ered. Az alkotmányozásnak ezek az előzetes elemei (*pre-constituent decisions*) egyszersmind alkotmánytalanítást (*de-constituent decision*) is jelentenek, ha az alkotmányozás megindulásakor már létezett korábban keletkezett alkotmány. Az alkotmányozás ebben az értelemben szétkapcsolja a régi és az új alkotmányt.⁵² A legitimitás fogalma a *ius* és a *non-ius* két pólusát köti össze oly módon, hogy önmagát erre felhatalmazottnak nyilvánítja. Ebből következik, hogy benne foglalt eszményi tartalomnak normatív és szociológiai természetű elemekből kell állnia. A legitimitás feltételezi és megköveteli az *elismertség* és az *elismerésre méltóság* együttes megjelenését, azt az elvet jelenti tehát, amely megalapoz és igazolhatóvá tesz olyan tevékenységet, amely erre rászorul. A hatalomgyakorlás – legalábbis az alkotmányosság értékrendjében – megalapozásra és igazolásra szoruló tevékenység. A normatív és a szociológiai mozzanat együttese szükségképpen teremt fokozatokat és arányokat, ezért – mint különös figyelmet érdemlő tanulmányában *Takács Péter* kimutatja – egy alkotmányos rendszer mindig csak *valamilyen mértékben* legitim.⁵³

A legitimitás kérdése a történeti alkotmány esetében ugyanolyan formai határozatlanságban merül fel, mint amilyen formai határozatlanságot mutat maga a történeti alkotmány is. A történeti alkotmányt a történeti joganyagban kell megtalálni, e joganyag meghatározott részét kell történeti alkotmányként azonosítani, de ha a szabályok ezen összességére alkotmányként hivatkozunk, akkor egyszerre állítjuk az elismerés tényét és az elismerésre méltóság követelményét. A történeti alkotmány azonosítása és legitimitékné való elismerése *ugyanabban* az értelmi műveletben megy végbe. Más a helyzet a chartális alkotmánnyal. Megalkotásának időpontja előtt a chartális alkotmány még *nincs*, utána pedig már *van*. Annak az időpontnak a normatív és tényleges sajátosságai, amikor az alkotmány érvényessé válik, döntő jelentőségűek legitimitása szempontjából. Azokat a feltételeket, amelyek az alkotmány megalkotását érvényessé, legitimitását pedig normatív és empirikus szempontból kifejezhetővé teszik, az *alkotmányozó hatalom* fogalma foglalja össze. Az alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*) fogalmát a mai értelemben *Emerich de Vattel* használta először 1758-ban, de legismertebb és leghatásosabb jellemzése *Emmanuel Joseph Sieyès* nevéhez és forradalmi röpiratához fűződik. *Sieyès* szerint az alkotmányozó hatalom a nemzet kizárólagos joga arra, hogy alkotmányt hozzon magának. A nemzet nincs alávetve az alkotmánynak, mert „előtte és rajta túl nincs semmi, csak a természetes jog”. Az alkotmány a nemzet független akaratának

⁵¹ TOCQUEVILLE: (16. lj.) 239. p.

⁵² CLAUDE KLEIN – ANDRÁS SAJÓ: *Constitution-Making: Process and Substance*. In: Michel Rosenfeld – András Sajó (Eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. University Press. Oxford, 2012. p. 423.

⁵³ TAKÁCS PÉTER: *Az alkotmány legitimitása*. Alkotmánybíróági Szemle II.(2011) 1. szám. 58. p.

első aktusa, amellyel azonban nem kötelezi el magát amellett, hogy jövőjét meghatározott módon alakítsa, bármikor megváltoztathatja akaratát, ha érdekei úgy kívánják. Ha az alkotmányozó hatalmat bármilyen formáság kötné és kötelezné – érvel *Sieyès* -, az fenyegetés lenne a szabadságra, „hiszen a zsarnokságnak csak egyetlen sikeres pillanatra lenne szüksége ahhoz, hogy népeit egy alkotmányra hivatkozva olyan formákra kötelezze, amelyek megakadályozzák, hogy akaratát szabadon kifejezze, és a szolgaság láncait lerázza”.⁵⁴

A philadelphiai alkotmányozó konvenciótól mi sem állt távolabb, mint a forradalmi hevület – tagjait a választók nem azért küldték oda, mert a legjobban szerették, hanem azért, mert a legtöbbre tartották, a válogatást tehát józan megfontolások motiválták -, de az tény, hogy a delegátusok egy része azzal a szándékkal érkezett, hogy nem teljesítik mandátumukat és igyekeznek majd akár lázító hangnemben is rábírní a nemzetet egy új alkotmány elfogadására, amely a kormányforma megváltoztatását jelenti. Ez már csak azért is érdekes, mert a képviselők közül többen – élükön *Hamilton*nal – évek óta próbálkoztak és agitáltak amellett, hogy a konföderáció hibáinak korrigálására reformokról tárgyaló gyűlést kellene összehívni. Jól látták tehát az idegenkedést és az ellenállást, és nyilvánvalóan tisztában voltak radikális lépésük felelősségének és kockázatának nagyságával. Az „örök időkre szóló” konföderációs unióra tett fogadalom kötőerejét mégis meglehetősen szabadon értelmezték. A delegáló államokban az indulatos reakciók ezúttal sem maradtak el, és azt vetették a megújítók szemére, hogy nem kevesebbre, mint társadalmi szerződés felrúgásának szentségtörésére vetemednek. A *föderalista*ban előadott magyarázatában *Madison* azt hangsúlyozta, hogy a konföderációt reformokkal nem lehetett egy „nemzeti és alkalmas” kormányzattá átformálni, így azt kényszerűen fel kellett váltani a föderáció rendszerével.⁵⁵ Apológiájának és igazolásának döntő eleme viszont az az érv, hogy a nép – mint minden hatalom kútfeje – akkor változtatja meg az alkotmányt, amikor akarja, ezért semmilyen problémát nem jelent külön felhatalmazás nélkül új alkotmány elkészítésén fáradozni, ha végül majd a néphez fordulnak.⁵⁶ *Madison* közeli elvbarátja: *Hugh Henry Brackenridge* a társadalmi szerződés elvére éppen ellenkező céllal hivatkozott, mint az alkotmányozási szándék ellenzői, midőn azt fejtegette, hogy az alkotmányozást illetően „a természet vad és végtelen mezején mozgunk, ahol nem korlátoz bennünket semmiféle előzetes szerződés, nem köt semmiféle különleges kötelék”.⁵⁷ A szabadság e formáját nem nevezte ugyan alkotmányozó hata-

⁵⁴ EMMANUEL SIEYÈS: *Mi a harmadik rend?* In: Hahner Péter (szerk.): A nagy francia forradalom dokumentumai. Osiris Kiadó. Budapest, 1999. 42. p.

⁵⁵ ALEXANDER HAMILTON – JAMES MADISON – JOHN JAY: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Európa Könyvkiadó. Budapest. 1998. A továbbiakban a legelterjedtebb hivatkozási módot követem, azaz előbb megnevezem a három szerző közül azt, aki az idézett cikket írta, majd megadom a cikk számát. Az ezt követő oldalszám a magyar kiadás közelebbi feltalálási helyére mutat, mindazonáltal ezt követően arra már nem utalok, hogy a szóban forgó magyar nyelvű szöveg először ebben a lábjegyzetben jelenik meg. Ahol a nyelvi pontosság miatt szükségesnek látszott, az angol fordulatokat a 48. lábjegyzetben szereplő amerikai kiadás alapján zárójelben hivatkozom, melyek nem részei a magyar nyelvű szövegközlésnek. *A föderalista* most hivatkozott hely tehát: MADISON: 40. szám. 292. pp.

⁵⁶ WOOD: (9. lj.) 532. p.

⁵⁷ GARRY WILLS: *Bevezetés – Harc New York államért*. In: Alexander Hamilton – James Madison – John Jay: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Európa Könyvkiadó. 1998. 8. p.

lomnak, de tartalmilag és fogalmilag pontosan ugyanarra a célra és ugyanarra a jelen-ségre alkalmazta, mint nevezetes formulájában *Sieyès*.

A szabad akaratok között megállapodással létrehozott kormányzat természetjogi eszméje – mely *Locke* társadalmi szerződés elméletének különleges alkalmazása – egyébként már a Függetlenségi Nyilatkozatnak is alapjául szolgált. Az a szerep, amelyet az elv 1776-ban és 1787-ben is betöltött, arra a fontos vonásra hívja fel a figyelmet, hogy a társadalmi szerződés – mint a kormányzat megalkotása – mindig *eredeti* aktus, nem származéka, nem függvénye semmi hasonló korábbi tettnek, azaz a nép bármikor új társadalmi szerződést köthet. A társadalmi szerződéshez való jog egyetlen alapja az emberek szabadsága, amely a természetjogból, és nem emberi megállapodásból ered. Az más kérdés, hogy a fikciók és a fogalmak nominalizmusának jelentőségével a görög-római politikai filozófiában és történelemben járatos olyan gondolkodók, mint *Hamilton*, tökéletesen tisztában voltak azzal, hogy azt a kötöttségektől mentes eredeti hatalmat, amely alkotmányt alkothat, nem elég feltételezni, hanem azt meg is kell alapozni, „realitássá” kell tenni. Erre gondolt, amikor azt írta *A föderalista értekezésekben*, hogy „ha rosszul döntünk, akkor döntésünket joggal tekintenék az emberiség egyetemes balszerencséjének”.⁵⁸ A maga és delegátustársai küldetésének ugyanis nem csak azt tekintette, hogy jó alkotmányt szövegezzenek, hanem azt is, hogy művüket a mozgásba hozott alkotmányozó hatalom célba juttassa. *A föderalista* első 36 írása amelletti érvelés is, hogy a vak elfogadás és a vak elutasítás kényszerét levetkőzött népek miért lehet és kell szabadon új alkotmányt lefektetni. Az alkotmányozó hatalom megformálása szempontjából az is a döntő jelentőségű elemek közé tartozik, hogy az amerikai alkotmány javaslatot tesz arra, hogy a hatalom mely alakzatát és megnyilvánulását kellene alkotmányozó hatalomnak tekinteni. Ez – *Hamilton* magyarázata szerint – a hatalom olyan összetétele és megnyilatkozása, amely az addigi pusztá alkotmányjavaslatot – praktikusán az elismerés, a ratifikálás aktusával – a *saját* rendelkezéseként kinyilvánítja.⁵⁹ Az alkotmány elfogadásának módja olyan „kitüntetett” hatalmat alakított ki, amely alkalmas volt alkotmányozó hatalomként funkcionálni. Az alkotmányozó hatalom – a könnyen modernizálható, de mégis a korabeli politikai filozófia nyelvén – a *józan ész* és az *igazságosság* megszerveződése az alkotmány megállapítása céljából, melyet *A föderalista* alkotmányelmélete szerint önmaga elvein kívül *nem kötött semmi*. Nem kötötte a Konföderációs Cikkelyek alkotmányossága, nem kötötte az államok alkotmányos rendje, nem kötötte a javasolt föderatív alkotmány. Alkotmányozó hatalom volt, mert *szabadon* dönthetett az új alkotmány mellett, az új alkotmány ellen, de akként is megnyilvánulhatott volna, hogy egészen más irányban keresi a „számára való” alkotmányt. Az alkotmányozó hatalom akkor és ott olyan formát öltött, mert olyan hatalomként rögzítették és ismerték el, amely *egzisztenciális* döntéseket hozhat.

Az alkotmányozó hatalom eredetisége, elsődlegessége – és ebben az értelemben *omnipotenciája* – úgy is megjelenhet akár, hogy korlátozza magát, és megnyilvánulási módját hagyományokhoz vagy jogi formákhoz köti. Nem csak alkothat, hanem el is ismerhet értékeket és formalításokat, amelyeket magára nézve érvényesnek tart. Ezt az érvényességet mindenkor *maga teremti önmaga és alkotmánya számára*, az érvényes-

⁵⁸ HAMILTON: 1. szám. 39. p.

⁵⁹ HAMILTON: 85. szám 626. pp.

ségnek az alkotmányozó hatalom az *autonóm forrása*, vagyis az érvényesség nem adottság, nem feltétel, nem kényszerű korlát az alkotmányozó hatalom előtt. Az alkotmányozó hatalom eredeti és önmagára vonatkozó érvényességéből következik az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás azon lényegi különbsége, hogy az előbbire az elvi kötetlenség (*legitimitás*), az utóbbira a gyakorlati normatív megkötöttség (*legalitás*) sajátosságai vonatkoznak. Az alkotmányozó hatalom nem ismer és nem ismerhet el előzetesen adott legalitást, mert éppen az alkotmányozó hatalom az, amelyik a legalitást megteremti.⁶⁰ Kevéssé méltatott elgondolás, hogy *Thomas Jefferson* 1783-ban felvázolt alkotmánytervezetében intézményesen is különbséget tesz az alkotmányozó testület és az alkotmánymódosító tanács között.⁶¹ Az alkotmány önmaga *módosításaira* megállapíthat formákat, mert saját érvényessége felett rendelkezik, az utána következő alkotmányt azonban semmilyen módon nem kötheti meg, mert az egy *másik* alkotmányozó hatalom műve lesz, feltéve természetesen, hogy az újabb alkotmányozó hatalom képes legitim hatalomként megnyilvánulni. Semmi nem indokolja tehát azt az egyoldalúságot, amely a chartális alkotmányok elmúlt több, mint 200 éve során az alkotmányozás lehetőségeit nem annak az alkotmányozó hatalom természetében rejlő eredetisége és szabadsága, hanem az alkotmánymódosítás formailag valóban általában kötött rendje szerint értelmezi. Az alkotmányozást – mint eredeti aktust – és az alkotmánymódosítást – mint származékos aktust – nem szabad összekeverni. Az utóbbira *szükséges* alkotmányos felhatalmazást adni, az előbbire *nem lehet*.

Az amerikai alkotmányozás jól rávilágít az alkotmányozó hatalom konstitutív szerepére és jelentőségére. Az alkotmányozó hatalom és a legitimitás a legmélyebb összefüggésben álló fogalmak. Az alkotmányozó hatalom a maga legitimitása alapján képes alkotmányt teremteni, mondhatnánk, hogy az alkotmányozó hatalom adománya a jövőnek az alkotmányra hagyományozott legitimitás. Minden új alkotmány azon az érvényességi feltételen alapul, hogy a saját alkotmányozó hatalma legitimitást hagyott rá. Ennek a gondolatmenetnek a fényében egyet kell érteni azzal a megállapítással, hogy „egy új alkotmány legitimitásának a legális eredet nem feltétele”. Továbbá: „ha az alkotmányoknak legális úton kellene létrejönniük, az azt jelentené, hogy az a hatalom, amely a korábbi alkotmányt megalkotta, az új alkotmányt megalkotó alkotmányozó hatalom felett is hatalommal rendelkezne”.⁶² Az alkotmányozó hatalom elsőbbségének és szabadságának kategorikus tézise ellen fel lehetne hozni, hogy az európai gyakorlatot az jellemzi, hogy az új alkotmányokat legtöbbször a korábbiakra érvényes formák megtartásával alkotják meg. Még ha ezt a gyakorlatot szokásnak tekintjük is, a szokásnak a chartális alkotmány autonómiájával szemben kényszerítő ereje nincs. A korábbi alkotmány legitimnek bizonyult formáit másolni vagy formai előírásainak az újabb alkotmány számára kötelező jelleget tulajdonítani nem más, mint egy fikcióhoz kapcsolt *rítus*, amely célszerű, hasznos lehet az alkotmány előadójának és megnyugtatóan hathat a közönségre, de ettől még csak rítus marad. Az alkotmányozó hatalomnak lehet rítusa, ha úgy akarja, de a rítusnak nincs alkotmányozó hatalma, hiába akarja. Az alkotmányozó hatalom, az alkotmány és a legitimitás amerikai alkotmányozásban először megta-

⁶⁰ ISENSEE: (40. l.j.) 13. p.

⁶¹ WOOD: (9. l.j.) 276. p.

⁶² TAKÁCS P.: (53. l.j.), 62. p.

paszthalható gyakorlattá vált elemeivel és következményeivel – néhány meggyőző kivételtől eltekintve – meglepő módon sem az alkotmányelmélet, sem az alkotmányos gyakorlat nem szembesítette magát jelentőségéhez és súlyához illő alapossággal.

5. A föderalizmus mint a közösség eszméje

Az 1787-es alkotmányos föderáció létrejöttét *Tocqueville* az értelem diadalának ábrázolta, jóllehet ő ezt azzal magyarázta, hogy „a társadalom születésekor lehetséges a törvények terén teljesen logikusan eljárni”.⁶³ Kétségtelen, hogy a föderáció alkotmányjogi értelemben új nemzetet hozott létre, még ha a természetjogi értelemben vett társadalomalapításról nem is lehet beszélni. Az alkotmányozás előtt az identitásbeli azonosságok sokasága ellenére az államok polgárai „virginiaiaknak”, „újjangliaiaknak”, „pennsylvaniaiaknak” és nem „amerikaiaknak” vallották magukat.⁶⁴ Az egyes államok alkotmánylevelei is saját polgáraikra vonatkoztak. Erre tekintettel is jelentősége van annak, hogy a föderációs alkotmány valamennyi állam népe nevében szól, teljesen maga mögött hagyva azt a tényt, hogy mindeddig a polgári státusz a valamelyik államhoz tartozás jogi kötelékéből eredt. Még fontosabb azonban, hogy az alkotmány ratifikálását sem az államok törvényhozásai, hanem a külön e célra összehívott konvenciókban alkotmányozó hatalomként megnyilvánuló nép végezte el. Az új alkotmány mögött az az egységes nép állott, amely ebben a minőségében először jelent meg politikai tényezőként. Szinte az alkotmányozással egy időben kialakult – az államok népeiből az unió népévé történő transzformáció szimbolikája miatt – az a szemlélet, hogy a nép minden emberi lényt *személyében* magában foglaló konkrét és meg tapasztalható közösség.⁶⁵ A népnek ez az antropológiai megközelítése pontosan illeszkedik az alkotmány föderalizmus elvéhez is.

A Konföderációs Cikkelyek azon az elvi állásponton voltak, hogy az államok az egyesülés ellenére megtartják szuverenitásukat. A föderációs alkotmány ezzel szemben erős és egységes központi hatalmat akart. Hogy az államok és polgáraik számára ne tűnjön úgy, hogy a centralizáció szabadságukat fenyegeti, a föderáció alkotmányos szerkezetét *A föderalista* meglehetősen szofisztikált módon mutatta be. Abban a kérdésben azonban – lényegében *Locke* szuverenitás fogalmára támaszkodva – határozottan és egyértelműen nyilvánult meg, hogy a szuveréneken uralkodó szuverenitás (*imperium in imperio*) biztosan aláássa az állam rendjét és céljait. Egy ilyen képződmény „politikai szörny” és kormányzati abszurditás lenne.⁶⁶ A föderatív alkotmány olyan szerencsés ötlet, amelyben a nagy horderejű, közös érdekek a nemzeti kormányra, a helyi és részérdekek pedig az államok kormányzatára tartoznak. Ez a szerkezet felel meg a leginkább a nagy köztársaság természetének.⁶⁷ A föderáció és az államok jogköreinek elválasztása azt eredményezi, hogy a polgár különböző élethelyzeteiben – a meghatározott alkotmányos hatásköri rend szerint – hol a föderatív kormánnyal, hol az állam kor-

⁶³ TOCQUEVILLE: (16. l.) 177. p.

⁶⁴ KENNETH WHEARE: *Federal Government* (Fourth Edition). Oxford University Press, London and New York, 1963. p. 38.

⁶⁵ WOOD: (9. l.) 607. p.

⁶⁶ HAMILTON: 15. szám. 127. p.

⁶⁷ MADISON: 10. szám. 98. p.

mányzatával kerül kapcsolatba. A polgárt tehát a föderáció és az állam egyaránt *közvetlenül* kormányozza, de ennek ellensúlyaként a polgárnak is *közvetlen* jogai vannak a föderációs és az állami hatalommal szemben is. *James Wilson*, Pennsylvania küldötte már az alkotmány konvenciók vitájában kijelentette, hogy a föderációban az ember kettős polgári minőséggel rendelkezik, s ez egyszerre jó a föderáció rendjének és a személy szabadságának.⁶⁸ A föderatív köztársaság azért életképes, mert minden hatalmi szintje konkrét eleven személyekkel, és nem absztrakt testületekkel van összekötve. A hatalom rétegezett formái között azonban nincs egy sem, amely a polgár létének teljességére kiterjedne. Emiatt pedig a szabadság „élő fa” a föderatív köztársaság földjén. *Hamilton* nézete szerint a föderatív alkotmány nagy érdeme, hogy nem ad teret az államok együttműködésére addig jellemző „egyszerű véd- és dacsövetség” taktikáinak, amelyek a feleket hol barátokká, hol ellenségekké teszik.⁶⁹

Az amerikai föderatív alkotmányelmélet aktualizálása több szempontból is használható tanulságot jelenthet az európai alkotmányozás és föderáció-vita útkereső erőfeszítései számára. Védhető megállapításnak tűnik, hogy az európai alkotmány megalapozása nem követheti továbbra is a körülményekhez alkalmazkodás inkrementalista elvét. Mindaddig, amíg az átruházott felségjogokat gyakorló „központi európai hatalom” államokat „kormányoz”, addig az Európai Unió olyan – *Walter Hallstein* kifejezését használva – „dinamikus organizmus” marad,⁷⁰ amelyet – ahogy *Madison* jellemezte az államok 1787 előtti konföderációját – végtagjai irányítanak.⁷¹ Az irányítás ilyen módja az államközi együttműködés jellemző tulajdonsága, mely bizonyosan elkerülhetetlen és meghaladhatatlan, de ára, hogy a polgárok szinte soha nem tekinthetik és érezhetik magukat népek az államai-kon túlnyúló keretek között. Sem lehetőségeik, sem képességeik nincsenek meg ahhoz – miként *Jürgen Habermas* kifejti⁷² –, hogy a legitimáció alapjául szolgáló jogtársak horizontálisan szerveződő szövetségének tagjai legyenek. Az európai alkotmány és az európai föderáció akkor lesz a metaforáknál többet teljesíteni képes eszmény, ha a polgárok népe európai szinten tud majd *alkotmányozó hatalomként* viszonyulni hozzájuk. Ahhoz azonban, hogy az európai polgárság autonóm alkotmányozó hatalom lehessen, az is szükséges, hogy az Európai Unió ne a piac vagy a fiskális intézmények szereplőinek összességéként, hanem az integráció elismerését és elismerésre méltóságát kinyilvánítani hivatott népként, vagyis a legitimitás végső alapjaként vegye tekintetbe. Csak a polgárok lojalitásának megszerzésére törekedni nem elég, mert a lojalitás nem az integrálódáshoz való konstitutív viszony és létrejöttéhez nem szükséges a polgár státusza. Akárcsak az amerikai alkotmányozás esetében, az európai alkotmányosodási folyamatban is döntő jelentőségűnek kell tekinteni az Unió és a polgár közötti kapcsolat közvetlenségét. Jóllehet, az alkotmányos föderalizmus Európában ma nem tűnik megvalósíthatónak, a személyek polgári minőségének jelentőségét egyre többen juttatják kifejezésre. Fontos elméleti és dogmatikai erőfeszítések irányulnak arra, hogy az uniós polgárságnak az integráció funkcionális szempontjainál erősebb és teljesebb személyes jelleget adjanak, és az alapjogok védelmét az euró-

⁶⁸ WHEARE (64. l.) 50. p.

⁶⁹ HAMILTON: 15. szám. 129. p.

⁷⁰ STEFAN OETER: *Föderalismus*. In: Armin von Bogdandy (Hsg.): *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*. Springer-Verlag. Berlin – Heidelberg – New York, 2003. p. 65.

⁷¹ MADISON: 44. szám. 340. p.

⁷² JÜRGEN HABERMAS: *Esszé Európa alkotmányáról*. Atlantisz. Budapest, 2012. 57. p.

pai jogi térben elhelyezkedő polgár koncepciójához kapcsolják.⁷³ Az ilyen értelmezési javaslatok bizonyos vonatkozásban az egyelőre realitásvá válnak veszített európai alkotmányos föderalizmusról szóló tervek kudarcának elfedésére és az integrációs folyamat haladásának fenntartására szolgálnak,⁷⁴ de jelentőségük a legitimitás elvének kiterjesztésében és a lehetőségek új horizontjának megmutatásában mindenképpen figyelemre méltó.

6. A hatalom megosztása és korlátozása

A zsarnokság bármely formájával szemben álló szabad kormányzat eszményének már az amerikai kolóniák létrejötténél idejére visszanyúló erős gyökerei és hagyományai voltak. A gyarmati telepek alapokmányai (*colonial charters*) változatos formában ugyan, de lényegében hasonló fogadalmakat rögzítettek, melyek a nép jogainak biztosítására és a közös előmozdítására vonatkoztak.⁷⁵ Ennek feltétele, hogy a hatalmat elvek és intézmények által korlátozva gyakorolják. A politikai és jogi élet amerikai formálói a korlátozott hatalom, az *imperium limitatum* antikvitás óta eleven eszméjének különböző változatait jól ismerték és azokat – akárcsak a hitújítók – eredeti módon megvalósítani is törekedtek. Az ókori politikai filozófiában a mérsékelt hatalom fenntartására a vegyes kormányformában látták a szilárd biztosítékot. *Arisztotelész* eredeti és az erények (*αρετη*) osztályozásán alapuló elképzelése szerint többféle vegyes kormányforma alakulhat ki, a leghelyesebb azonban az oligarchia és a demokrácia ideális részeinek ötvözete: a városállam közössége (*πολιτεια*).⁷⁶ A vegyes kormányforma legnagyobb hatású és legismertebb leírója azonban – több, mint száz évvel később – *Polübiosz*, aki a rómaiak nagyságáról elmélkedve az okot állami berendezkedésük keverék jellegében találta meg. A római kormányforma rejtett, alig kivehető, rendkívül finom kapcsolódások révén a monarchikus, az arisztokratikus és a demokratikus elemekből áll.⁷⁷ Bár *A föderalista* az amerikai kormányzat alkotmányos szerkezetét tisztán republikánusnak tartja, és elutasítja a kormányzás jogi és szociológiai elvek mindenféle vegyítését, gondolkodás- és kifejezőmódja mégis a vegyes kormányforma hatalomgyakorlási stílusa jellemzőinek hatásáról árulkodik.⁷⁸ Az amerikai alkotmány – írja *Madison* – megakadályozza, hogy a szenvedélyek és az érdekek elnyomó praktikákká álljanak össze, és erre az ad biztosítékot, hogy a politika berendezkedése nem tiszta demokrácia, hanem köztársaság, amely képes finomítani és fejleszteni a közvéleményt.⁷⁹ Nem erőszakolt az analógia *Cicero* leírásával, mely szerint a vegyes kormányforma megakadályozza a hatalom túlzott koncentrációját, és ellenőrzött és kiegyensúlyo-

⁷³ SCHÜTZE: (5. lj.) 418. p.

⁷⁴ NEIL WALKER: *Post-Constituent Constitutionalism? The Case of European Union*. In: Martin Loughlin and Neil Walker (Eds.): *The Paradox of Constitutionalism*. University Press. Oxford, 2012. p. 264.

⁷⁵ WOOD: (9. lj.) 268. p.

⁷⁶ ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. Gondolat Kiadó. Budapest, 1969. 213. pp. (1293b).

⁷⁷ POLÜBIOSZ *történeti könyvei I. kötet*. Attraktor Kiadó. Máriabesnyő – Gödöllő, 2002. 389. pp. (VI. 11. 11.)

⁷⁸ MAURICE J. C. VILE: *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Second edition). Liberty Found. Indianapolis, 1998. pp. 177., 185.

⁷⁹ MADISON: 10. szám. 96. p.

zott rendszert alkot, mert benne „az eljáróknak elég hatalma, a kiváló polgároknak elég befolyása, a népnek pedig elég szabadsága van”.⁸⁰

Az erény és az érdek különböző hatalomgyakorlási stílusokat megtestesítő viszonylag távoli analógiájának szerepét az alkotmány valamennyire is konzervatív felfogásában mellőzni vagy alábecsülni nem szabad. De ugyancsak nem kerülheti meg az alkotmányos félelmek természetével jobban számoló liberális megközelítés sem.⁸¹ Még akkor sem, ha az ezek kombinációjából ténylegesen létrejövő vegyes kormányforma fogalmát egy fölrendelt kategória – mint az amerikai gondolkodásban a republikanizmus és a köztársaság – váltja fel. Mindemellett az amerikai alkotmányozás alakulására más teóriák közvetlenebb és látványosabb hatást gyakoroltak. Az alkotmányozás legtekintélyesebb személyiségeinek rendkívül szerteágazó műveltségében igen fontos helyet kaptak *Locke*, *Montesquieu* és *Blackstone* munkái. Mindhármuk felfogásában döntő szerepet vitt az az elképzelés, hogy a hatalom elfajulása megelőzhető, ha különböző ágazatait elválasztják egymástól és akadályokat állítanak annak útjába, hogy egy kézben egyesülhessenek.

A hatalommegosztás elmélete a leginkább talán *Montesquieu* nevével kapcsolódott össze, jóllehet *A törvények szelleméről* híres – és a doktrína forrásaként emlegetett – fejezetében a kifejezés egyáltalán elő sem fordul. Mindössze tényként rögzíti, hogy minden államban háromféle hatalom van: „a törvényhozó hatalom, a nemzetközi jog alá tartozó dolgokra vonatkozó végrehajtó hatalom, végül az a végrehajtó hatalom, amely a polgári jog alá tartozó dolgokra vonatkozik”.⁸² Elveszne a politikai szabadság, ha ezek ugyanabban a személyben vagy testületben összekapcsolódnának. *Montesquieu* egyébként vegyes kormányzat klasszikus felfogására emlékeztető megoldást javasol a hatalmak különbözőségének fenntartására. Ahhoz, hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalomnak hatalom szabta határokra van szüksége. Más elnevezés alatt, de *Locke* is az állam három hatalmáról beszél. Szerinte egy legfőbb hatalomnak mindenképpen lennie kell, így az ő rendszerében a végrehajtó és a föderatív hatalom végső soron az első, a törvényhozó hatalomnak van alárendelve.⁸³ *Blackstone* az angol alkotmány kiválóságát bemutatva jutott arra a felismerésre, hogy ebben a politikai rendszer minden ágát támogatja és mérsékli a többi. A végrehajtó hatalmat a törvényhozás két háza fékezi, de a hatalom kontrollját jelenti a bírói ágazat is.⁸⁴

Az amerikai alkotmány törzsszövege egyszerűen leírja a három hatalom működését, belső szerkezetét és jogköreit. Az I. cikkely minden törvényhozó hatalmat (*all legislative Powers*) az Egyesült Államok Kongresszusára ruház, a II. cikkely értelmében a végrehajtó hatalom (*the executive Power*) az Amerikai Egyesült Államok elnökét illeti, a III. cikkely a bírói hatalmat (*the judicial Power*) egy legfelsőbb Bírósághoz és azokhoz az alsóbb bíróságokhoz rendeli, amelyeket a Kongresszus időről-időre létrehoz. Az alkotmány tehát nem tesz többet, mint hogy megkülönbözteti a hatalom gyakorlásának bizonyos területeit. A megkülönböztetésben „benne rejlő” követelmény, hogy a ha-

⁸⁰ CICERO: *De re publica*. In: Cicero: Staatstheoretische Schriften – Lateinisch und deutsch (3. Auflage). (Hrsg.: Konrat Ziegler). Akademie-Verlag. Berlin, 1984. p. 57. (II. 57.)

⁸¹ SAJÓ: (7. lj.) 114. p.

⁸² MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Osiris – Attraktor. Budapest, 2000. 248. p.

⁸³ JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat Kiadó. Budapest, 1986. 142., 145. pp.

⁸⁴ WILLIAM BLACKSTONE: *Commentaries on the Laws of England*. A Facsimile of the First Edition of 1765-1769. Volume 1. The University of Chicago Press. Chicago & London, 1979. p. 147.

talmaknak egymástól elválasztva kell működniük. A hatalmak elkülönülésének és elhatárolásának elve az alkotmány elfogadása idején szinte magától értetődő feltevés volt, amelyet 1776-ban a virginiai Williamsburgban elfogadott Jogok Nyilatkozata (*Bill of Rights*) kellően megalapozott, de olvasható volt határozottabb vagy kevésbé határozott formában valamennyi állam alkotmányában is. Ezen alkotmányok többségében azonban a hatalmi ágak közötti egyensúlyra még kevés figyelem jutott, és általában a törvényhozás túlsúlya érvényesült a másik kettő fölött.

Alighanem a szómágia területére vinne, ha a hatalom gyakorlásának formáival kapcsolatban filozófiai mélységű jelentőséget tulajdonítanánk a „megkülönböztetés” és az „elválasztás” kifejezések használatának. Annyi azonban tapasztalati alapon is nyugodtan megállapítható, hogy a hatalom ágazatainak (*branch*) megkülönböztetése-elválasztása fokozatosan az alkotmányosság egyik mítoszává vált, és máig alkotmányos berendezkedésük bizonyítékaként hivatkoznak rá olyan államok is, amelyek alkotmányos demokráciának aligha tekinthetők. Önmagában a hatalmi ágazatok megkülönböztetése és elválasztása nem eredményez olyan korlátozást, amely a hatalom közjót és szabadságot fenyegető expanzióját és elfajulását akadályozhatná.⁸⁵ Ebből a szempontból van különös jelentősége annak, hogy *A föderalista* nem a hatalmi ágak elválasztásának normatív fogalmával, hanem a *jelenséggel* foglalkozik. Míg *Madison* a föderáció szerkezetének elemzésével az államokat igyekezett megnyugtatni azzal, hogy az alkotmány szerint az egyes államok „az aktív szuverenitás igen jelentős részét megtartják”,⁸⁶ addig a hatalmi ágak elválasztásának elvével éppen azt akarta kimutatni, hogy ezzel a rendszer mozgásteret növekszik,⁸⁷ s egyáltalán nem irányul a kormányzat gyengítésére. Épp ellenkezőleg: a hatékonyság és az eredményesség feltétele. A hatalmi ágak megkülönböztetése és elválasztása a hatalomgyakorlás specializálódásának az alapja; lehetővé teszi, hogy a hatalmi ágazatok lényegét megfelelően reprezentálják és a maga feladatainak követelményei szerint lássák el; biztosítja az állandóságot és a folyamatosságot. Az államok föderációját tekintve az erős nemzeti végrehajtó hatalom kulcskérdés volt. Ezt felismerve *Hamilton* nagy figyelmet fordít e hatalmi ág másik kettőtől való elválasztásának a „jó kormányzás” céljait szolgáló szempontjaira.⁸⁸

A megkülönböztetett és elválasztott hatalmak eredményessége azon múlik, hogy a hatalmi ágazatok erejüket és céljaikat ne egymástól, hanem *ugyanattól* a hatalmi alaptól kapják. Mindhárom hatalom számára egyetlen autoritás létezhet, ez pedig a nép. „A néptől való függés kétség kívül a kormányzat első számú ellenőre”- írja *Madison*,⁸⁹ egyben a republikánizmus szellemének lényegét is összefoglalva. A hatalmi ágazatok mindegyike egyaránt a néptől nyeri és származtatja alkotmányos státuszát, ezért közöttük egyensúlynak kell lennie. Az általuk gyakorolt hatalom jellege és természete különböző ugyan, de a maga szférájában mindegyik ugyanazt az autoritást élvezi. A hatalmi ágak közös megbízatásuk értelmében vannak összehangolva, így egyikük sem hivatkozhat saját kizárólagosságára vagy magasabbrendűségére.⁹⁰ Ha valamelyik hatalmi ág

⁸⁵ VILE: (78. l.) 349. p.

⁸⁶ MADISON: 45. szám. 343. p.

⁸⁷ MADISON: 9. szám. 86. p.

⁸⁸ HAMILTON: 70. szám. 502. pp.

⁸⁹ MADISON: 51. szám. 380. p.

⁹⁰ MADISON: 49. szám. 371. p.

korlátozni vagy csökkenteni törekedne a másik autoritását, akkor ezzel nem csak a néptől kapott felhatalmazás alkotmányos rendjét, hanem *magát a népet* sértené meg, mert a hatalom minden ágazatának közvetítésével a nép egészének uralma jelenik meg. Az alkotmányozók és *A föderalista* szerzői is tisztában voltak azzal, hogy a nép önmaga jogait őrző ébersége nem állandó, ezért a hatalmi ágazatok kialakításával és elrendezésével a szükségesnek vélt kiegészítő óvintézkedéseket is megtették.

Montesquieu angol alkotmányról adott jellemzését elemezve *Madison* azt állapította meg, hogy a hatalom ágazatok szerinti felosztása nem jelenti azt, hogy „ezeknek a hatalmi ágazatoknak semmiféle *részleges befolyása* ne lehessen egymás tevékenységére, vagyis ne gyakorolhassanak semmiféle *ellenőrzést* egymás tevékenysége fölött”.⁹¹ Ez a tézis a hatalmi ágak elválasztásának modelljén nyugszik, de annál *többet* fogalmaz meg, nevezetesen azt, hogy az elválasztott hatalmi szférák között *megosztott* hatalom rendjének fennmaradását is biztosítani kell. A hatalom megosztása összefüggéseket és kapcsolatokat igényel az egyes elemek között, mégpedig a szabad kormányzat és az alkotmány egysége elveihez illeszkedően. A hatalmi ágak elválasztásának elve inkább *statikus*, a hatalommegosztás elve inkább *dinamikus* kategória. Az egyik hatalmi ág eredményessége nem sokat érne, ha a másiké azt lerontaná; hiába felelne meg az egyik hatalmi ág működése a szabad kormányzat természetének, ha a másik önkényessége a politikai rendszert megrontaná. Minél tisztábban elválasztott az egyes hatalmi ágazatok területe, paradox módon annál inkább annak az ágazatnak az óvintézkedésére kellene hagyatkoznia, amely a bajt előidézte. A hatalommegosztás ettől eltérő logikájában az egyik hatalmi ág súlyát a *másik* ellensúlyozza, úgy is mondhatjuk, hogy az ilyen elvek szerint felépülő kormányzatot a „hatalmon osztozkodó elkülönült intézmények” töltik meg.⁹² A hatalommegosztás tehát a hatalmi ágazatok között működő – ellenőrzést szolgáló – fékek és – a korrekciót biztosító – ellensúlyok rendszere, vagyis *checks and balances* viszony.⁹³

A hatalmi ágak elválasztásának elve és a hatalommegosztás elve két különböző szemléletmód, melynek eltéréseivel *A föderalista* szerzői tökéletesen tisztában voltak, és úgy látták, hogy mindkettő szükséges a republikánus kormányzás eszményének megvalósításához. Bármennyire is a népből származtatták a hatalmi ágak autoritását, az volt a véleményük – melyet meglehetősen konzervatív, sőt már arisztokratizmusba hajló világlátással *Madison* határozottan ki is mondott –, hogy az egész társadalom döntését „nem szabad gyakran kikérni” alkotmányos kérdésekben, mert a néphez folyamodva nem érnénk el a „kormányzat alkotmányos egyensúlyának” kívánatos célját.⁹⁴ Ez a megjegyzés azt jelenti, hogy *A föderalista* a hatalomkorlátozás és a szabad kormányzás alapvető és döntő súlyú eszközének a hatalommegosztás *checks and balances* módját tartotta, mert a fékeknek és ellensúlyoknak a nép osztatlan hatalmával szemben is érvényesülnie kell. A nép hatalma sem lehet korlátlan, azért kell féken tartani, mert az alkotmány *mellett* nem lehet szuverén az, aki a természeti állapotban még szuverén. Ez *A föderalista* *iratok* alkotmányelméletének az egyik legfontosabb üzenete.

⁹¹ MADISON: 47. szám. 358. p.

⁹² RICHARD E. NEUSTADT: *Presidential Power and the Modern Presidents*. The Free Press. New York, 1990. p. 29.

⁹³ VILE: (78. l.) p. 19.

⁹⁴ MADISON: 49. szám. 373. p.

A hatalommegosztás elvének központi eleme, hogy egyik hatalmi ág sem gyakorolhatja a másik jogköreit, de még az is tilos, hogy az egyik ágazat meghatározó befolyást gyakoroljon a másikra, vagyis közvetlenül irányítsa azt.⁹⁵ Mindemellett az is nyilvánvalóan ésszerű, hogy a hatalmi ágak sem közvetlenül, sem közvetetten nem béníthatják meg egymás működését. E követelmények teljesülésének szolgálatában áll a hatalmi ágak határainak pontos megállapítása. Ez – vagyis a hatalmi ágak elválasztása – azonban önmagában nem elegendő. Arra is szükség van, hogy a hatalmi jogkörök úgy legyenek megosztva és egyensúlyban tartva, hogy az ágazatának határait túllépő hatalmat e törekvésében a többi *eredményesen* legyen képes korlátozni és fékezni. Az erősebb hatalom erősebb fékeket és korlátokat kíván, a fékezésnek és a korlátozásnak ezért nem lehet valamilyen statikus mértékét meghatározni. A különösen nagy és kiterjedt törvényhozó hatalom esetében indokolt lehet a *checks and balances* védelmi mechanizmusát a hatalmi ágazat keretein belül is érvényesíteni. *Wills* ezzel a megfontolással támasztja alá *Hamilton* és *Madison* érvelését a kétkamarás törvényhozás mellett.⁹⁶ A törvényhozáson belüli hatalommegosztás gondolata egyébként széles körben ismert volt már a föderatív alkotmány elfogadása előtt is. Találkozunk vele például a Pennsylvania állam alkotmányreformja érdekében készített dokumentumban is.⁹⁷

A belső fékek és ellensúlyok szerepe mindemellett általánosabb érvényű. *Madison* magyarázata szerint minden hatalmi ág belső szerkezetét úgy kell felépíteni, hogy „az alkotóelemek, kölcsönös összefüggéseik révén, a számukra kijelölt helyen megfelelő egyensúlyban tartsák egymást”.⁹⁸ Az arra vonatkozó útmutatás, hogy ez hogyan történjen, kulcselem a *föderalista* hatalommegosztás értelméről vallott felfogásában, és – nézetem szerint – a hatalommegosztás lényegéről való gondolkodásban. A hatalommegosztás leghatékonyabb biztosítéka, „ha megadjuk a hatalmi ágak irányítóinak a szükséges alkotmányos eszközöket és a személyes indítékokat ahhoz, hogy ellenálljanak a többiek hatásköri túllépéseinek”.⁹⁹ A hatalommegosztás eszközeinek, a szembenálló jogköröknek – vagy ahogy *Hamilton* mondja –, a kiszolgáltatottságot megakadályozó „önvédelem fegyverzetének”¹⁰⁰ az alkotmányelmélet és az alkotmányos gyakorlat régóta és folyamatosan nagy figyelmet szentel. A leggyakoribb megközelítés az eszközök körének bővítése és a jogkörök szélesítése. De olyan próbálkozásoknak is tanúi lehetünk, amelyek a *checks and balances* elv érvényesüléséhez valamely hatalmi ág gyengítésében keresik a megoldást. Az arányosság követelményének említése már a *föderalista* e részében is alkotmányossági mérceként kapott helyet. *Madison* idézett kijelentéséből mégis a *személyes indíték* szerepét kell eszünkbe vésni, már csak azért is, mert ezt az összetevőt általában az eljelentéktelenítés különös hallgatása övezi. Személyes indíték nélkül nincs hatékony vagy valamilyen hatalommegosztás, mert nincs, aki az alkotmányos ellenállás eszközeit használja. Az alkotmányos rossz ellen az tud fellépni, aki *indítatást és ambíciót* érez magában, hogy megküzdjön vele, és ezen érzelmeket képes a rendelkezésére álló alkotmányos eszközök tekintélyével összekapcsolni. A *checks and*

⁹⁵ MADISON: 48. szám. 364. p.

⁹⁶ WILLS: (57. l.) 20. p.

⁹⁷ VILE: (78. l.) p. 162.

⁹⁸ MADISON: 51. szám. 379. p.

⁹⁹ MADISON: 51. szám. 380. p.

¹⁰⁰ HAMILTON: 73. szám. 525. p.

balances érvényesüléséhez „becsvággal becsvágnak kell szembeszegülnie”.¹⁰¹ A becsvágó (*ambition*) a megbecsülés megszerzésének akarása, mert aki megbecsülést szerez, az támogatást kap, akinek becsülete van, annak súlya van. A becsvágó – azt a gondolatmenetet kölcsönvéve, amelyet a régi latin nyelvben használt *ambitio* szó figyelemre méltó etimológiai elemzésével Robert K. Merton követ¹⁰² – annak a célnak a tudata, hogy a megbecsüléshez vezető utat be kell járni. A maga intézményének képviselőjében mindenkinek sikeresnek kell lennie. Ha a hatalmi ágazatok reprezentánsai nem felelnek meg a hatalommegosztás szubjektív követelményeinek, a konstrukció épp annyira lesz értelmes és hatékony, mint az üresjáratban hagyott gépkocsi vagy a papírra írott kívánság. Az eszköz és az indíték, az intézmény és a cél, a forma és a tartalom együttese teszi a hatalommegosztást *valóságos* – azaz célját betöltő, sikeres – alkotmányos intézménnyé. Az a valóságos hatalommegosztás, amely eléri, hogy – mint *Madison* *Hamilton*nal egybehangzóan fogalmaz – „minden hatalmi ágának egyenlő ereje legyen az önvédelemhez”.¹⁰³ A hatalommegosztásból azonban az intézményesen támogatott indítékok *antagonizmusa* nem zárható ki, sőt, az nélkülözhetetlen feltétel.¹⁰⁴ Ha a becsvágó magára marad és nem áll vele *szemben* korlátozására alkalmas becsvágó, akkor a hatalommegosztás ezen elemének antagonizmusra vonatkozó követelménye nem teljesül. A magában álló, másik becsvágó által nem korlátozott becsvágó pusztá nagyravágyás, amelynek természetéről *Tocqueville* élesen azt mondja, hogy a nagyravágyók nem korlátozzák, hanem megragadják a hatalmat, s ha egyszer megragadták, és „netán ki akarna csúszni a kezükből, az államot is készek megdönteni, csak hogy visszaszerezzék”.¹⁰⁵

A *föderalista* hatalommegosztás két elemére vonatkozó megállapításával kapcsolatban érdemes röviden utalni *Arisztotelész* metafizikájának központi elemére, a létmódokról szóló tanításra, amelyben azt világítja meg, hogy *mi* az, ami *van* és *miért* van. A létező nem idea, nem káprázat, nem látszat, hanem az, ami a jelenségekben *megmutatkozik*. A valóságos dolog két mozzanatból ered: az aktuális létből (*ενεργεια*) és a lehetőség szerinti létből (*δυναμις*). E két létmód kölcsönösen feltételezi egymást, és ami van, az a lehetségesből a valóságosba való átmenet egy formája. A valóság nem statikus, hanem mozgás a keletkezés és az elmúlás között. Ha nincs, ami mozgat, ami képessé tesz hatni vagy hatást elszenvedni, valóságos dolog sincs.¹⁰⁶ *Aquinói Szent Tamás* az *actus* és a *potentia*, az aktualitás és a potencialitás feszültségét a tökéletesedés állandó megvalósulási folyamatával azonosította,¹⁰⁷ s ezzel a filozófiatörténet egyik legjelentősebb hagyományának gyakorlati alkalmazása előtt megnyitotta az utat. Az „ontológiai differencia” felismerésének és következményének az alkotmányelméletben is nagyobb szerepet kellene kapnia.

A hatalom objektív és szubjektív elemének egymásra vonatkoztatása és elrendezése, amely a hatalommegosztás differenciált kategóriák szerinti felfogásának szükségességében összpontosul, ez *A föderalista* mindig érvényes tézise. Élő alkotmány és eleven

¹⁰¹ MADISON: 51. szám. 381. p.

¹⁰² ROBERT K. MERTON: *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Gondolat. Budapest, 1980. 406. p.

¹⁰³ MADISON: 51. szám. 381. p.

¹⁰⁴ VILE: (78. l.) 337. p.

¹⁰⁵ TOCQUEVILLE: (16. l.) 887. p.

¹⁰⁶ ARISTOTELES: *Metaphysik*. Aufbau-Verlag. Berlin. 1960. pp. 203., 209., 214. (1046a, 10480, 1049b).

¹⁰⁷ JOHANNES HIRSCHBERGER: *Geschichte der Philosophie. I. Band* (8. Auflage). Herder Verlag. Basel – Freiburg – Wien, 1965. p. 493. 493. sk.

alkotmányosság akkor van, ha az alkotmányos jog és az emberi tényező összekapcsolódik. Az alkotmánynak és a hatalom ágazata lényegét kifejező funkciónak – Max Weber érzékletes fogalmát kölcsönvéve – „hivatássá” kell válnia a tisztséget betöltő számára. Az alkotmányossághoz fűződő érdek szerepének hangoztatása első pillanatra talán kevéssé fennkölt gondolkodásra vall, de ez az érdek biztosan az ember *ζπον πολιτικον* természetének legjobb vonásai közé tartozik. Ennek a tézisnek is korokon átívelő érvényességűnek kell lennie.

7. A demokrácia alakzatai

Amerikai tanulmányútjának tapasztalatait összegezve 1835-ben *Tocqueville* abban látta az Egyesült Államok előtörténetének egyik fő jellemzőjét, hogy az „új Európa” kolóniai kezdettől fogva magukban hordozták a demokrácia csíráját. A gyarmatok arra jöttek létre, hogy lehetővé tegyék a szabadság fejlődését, de nem az anyaország arisztokratikus szabadságát, hanem az önkormányzás és a szabad intézmények polgári szabadságát.¹⁰⁸ Az első telepesek és utódaik körében meghatározó szellemi áramlatot képviselő puritanizmus egyszerre volt vallási doktrína és a politikai elmélet. A puritán szellem és gyakorlat azon sajátossága, amelyben az ember eredendő szabadsága és a közösségre utaltságából következő kötelessége egységet alkot, jól illeszkedett a benépesülő gyarmatokon talált zord körülményekhez. A fokozatosan állammá szerveződő közösségek törvényei olyan szabadságot hagytak polgáraiknak, de egyben olyan kötelezettségeket is róttak rájuk, amely másutt elképzelhetetlen volt akkoriban. Az alakuló amerikai közösségről *Samuel Adams* – *John Adams* unokatestvére, az Alapító Atyák egyike, előzőleg Massachusetts kormányzója – megvilágító szavakkal azt írta, minden remény megvan rá, hogy „Keresztény Spárta” váljon belőle.¹⁰⁹ Mindemellett az amerikai gondolkodás emberképe eredendően *individualista* volt, melyben az ember természetének jó és rossz vonásai egyaránt helyet kaptak, de magában hordta az erény növekedésének és az erkölcsök fejlődésének a lehetőségét is, mert korlátok közé voltak helyezve. Az emberek sokféleségének tényét *Madison* azzal magyarázta, hogy a bennük lakozó értelem és érzelem kölcsönös egymásra hatása mindig a képességek *különbözőségéhez* vezetett és vezet ezután is.¹¹⁰ Számos ókori és újkori nép bukását okozta, hogy a különböző képességek elszabadulása által előidézett anarchián nem sikerült úrrá lenni. A szabadság megvonása a veszélyt ideig-óráig csökkenti, de végül sokkal nagyobb katasztrófához vezet, mint amit elhárítani törekedett. Az emberi képességek és a belőlük kinövő érdekek különbségeit megszüntetni pedig egyszerűen lehetetlen. Az embereket összeköti, hogy valamennyien rendelkeznek a természet által adott képességekkel, de elválasztja őket, hogy ezek a képességek különbözőek. Erős hasonlóságot mutat ez a gondolatmenet azzal, amellyel *Locke* a tulajdon eredetét és mértékét az ember eltérő képességeire vezette vissza, sőt, amelybe még azt is belefoglalta, hogy a képesség különbözősége ki-

¹⁰⁸ TOCQUEVILLE: (16. lj.) 56. p.

¹⁰⁹ WOOD: (9. lj.) p. 118.

¹¹⁰ MADISON: 10. szám. 92. p.

zárja a másik ember ugyanarra vonatkozó – alapvetően tulajdoni – jogát.¹¹¹ Minthogy a képességek különbsége és annak közvetlen következményei nem szüntethetők meg, a kormányzat feladata nem lehet más, mint azokat megvédeni. Az újfajta föderatív hatalom létjogosultságát bizonygatva *Madison* külön is hangsúlyozza, hogy a „kormányzás feladata nemcsak az egyén védelme, hanem a tulajdoné is”. Akikre a kormányzást bíz-
ták, e „két fajta védelem képviselőinek” tekinthetők.¹¹² Ha ezt elmulasztja vagy rosszul végzi, az a társadalom széteséséhez és politikai anarchiához vezet. A képességek különbözőségének tudata a *pluralizmus* társadalomelméletének és politikai gyakorlatának az egyik, ám bővizű forrása.¹¹³

Vallási és világnézeti hagyományaikból következően az amerikaiak általános emberképét a *realizmus* jellemezte. Ezt a konzervatív szemlélet úgy összegezi, hogy az ember természetét olyannak kell elfogadni, amilyen.¹¹⁴ A gondolatban sok igazság van, de azt is látni kell, hogy az amerikai telepek jó ideig egy-egy sajátos – puritán, kvéker, baptista, pacifista – eszmét és az ennek megfelelő küldetéstudatot képviselték, és a tolerancia nem tartozott jellemző erényeik közé, bár a bevándorlás felgyorsulásával egyre inkább megerősödött. A sztoikus nyugalom azonban soha nem vált morális vagy politikai eszménnyé. Az amerikaiak tömege alapvetően derűlátó és magabiztos volt – állapítja meg egy újabb *Adams, Henry Adams*.¹¹⁵ A föderáció létrejötte előtti politikai törekvések élén álló szellemi elit – bizonyos értelemben az új arisztokrácia – emberről vallott felfogását viszont a mérsékelt borúlátás és aszkézis jellemezte inkább, ez azonban nem akadályozta meg őket abban, hogy az emberi gyarapodás és jólét útjában álló akadályok eltávolításával minden befolyást felhasználjanak a normális – és gyakran túlzásokra hajlamos – becsvágy serkentése érdekében. *Madison* az alkotmány elveivel kapcsolatban kijelentette ugyan, hogy „az emberiségben van egy bizonyos mértékű romlottság”,¹¹⁶ ennek ellenére a politika meghatározó személyiségei az alacsony és tudatlan rétegekhez való közeledésben és azok felemelésében látta az energiák megsokszorozásának lehetőségét. Nem osztották tehát a francia felvilágosodás naiv optimizmusát, de az emberi természet javíthatóságának gondolatát sem vetették el, és úgy gondolták, hogy a megfelelő ösztönzők hatására gyors lesz a haladás.

A korábban létesült és már konszolidálódott területek lakosságának tehetősebb része számára az erény és a bűn fogalmai ismét visszanyerték eredeti – konzervatív – jelentőségüket, miközben a nyugat felé haladó pioniroknak ezek a fogalmak még erősen viszonylagosak voltak. Az emberek közötti vagyoni, műveltségi és kulturális különbségek még nem alakították ki az egyik ember felsőbbrendűségének tudatát a másikkal szemben. Az okokat *Tocqueville* részletekbe menően sorolja és elemzi, talán a legfontosabb megfigyelése azonban az, hogy a leggyorsabban az átlagos helyzetben levő – vagy ahogy ő mondja: a „középszerű” – emberek rétege növekedett, mintegy egyensúlyt, támasztékot

¹¹¹ LOCKE: (83. l.) 58. p.

¹¹² MADISON: 54. szám. 401. p.

¹¹³ DAHL: (18. l.) pp. 22.

¹¹⁴ EGEDY: (17. l.) 41. p.

¹¹⁵ HENRY ADAMS: *Thomas Jefferson első elnöksége 1801-1805*. Európa Könyvkiadó. Budapest. 1986. 128., 131. pp.

¹¹⁶ MADISON: 55. szám. 409. p.

és vonatkozási pontot képezve a legalsó és legfelső kevesek között.¹¹⁷ Ebből a szociológiai tényből magyarázható, hogy *A föderalista* nagy szerepet tulajdonít ugyan az erénynek, de azt nem az antik kiválóság értelmében követeli meg. Az az erény, amely az uralkodó, az államférfi tevékenységének alapja és vezérelve, természeténél fogva más, mint a nép erénye. Az emberekben – írja *Madison* – „nincs elegendő erény az önrendelkezéshez”.¹¹⁸ Márpedig erényesség nélkül semmilyen kormányforma nem hozhatja meg a nép számára a szabadságot és a boldogságot. Különösen áll ez a köztársaságra, amelyben a félelem helyett is az erénynek kell az embereket összetartania. *Montesquieu*, aki az erény fontosságát nem szünt meg hangoztatni, úgy látta, hogy a „köztársaságban az erény nagyon egyszerű dolog: szeretet a köztársaság iránt”.¹¹⁹ Igaz, ezt meglehetősen hétköznapi értelemben gondolta, arra tekintettel, hogy „az emberek általában jobban jönnek a közészerűvel, mint a szélsőségekkel”.¹²⁰ Az alkotmányhoz való viszony alapjaként az emberszeretet és a hazafiságot *Hamilton* is az elsők között említi,¹²¹ de ettől még az emberek között lesznek korruptak és derék jellemek. Az sem biztos – int óvatosságra *Madison* –, hogy a kormányrúdnál „mindig felvilágosult államférfiak állnak”.¹²² Az emberiségben azonban – írja *A föderalista* egy későbbi passzusában *Hamilton* – „van annyi becsület és tisztesség”, hogy „jogos alapja” lehet az általa átruházott hatalomhoz kapcsolódó bizalomnak.¹²³ Mindebből úgy tűnik, hogy az erény előmozdítása nem célja a politikai hatalomnak – mint a legtöbb nagy antik gondolkodó tanította –, hanem adottság, amelynek létét, hiányát és mértékét adottságként, feltételként a gyakorlatban tudomásul kell vennie. A „jó” és a „helyes” nem realizálható eszményként. Az amerikai gondolkodásban – írja *Tocqueville* – az erény nem értékes vagy szép, hanem hasznos, vagyis az erény a „jól felfogott érdek tanának” követése.¹²⁴ Bámulatosan illeszkedik azokhoz a gyarlóságokhoz, amelyeket az alkotmányozók önmagukban is elismertek és megvallottak. Joggal állítható, hogy *A föderalista* ezzel kapcsolatos kijelentései a pragmatikus filozófia előfutárának tekinthetők.

Az alkotmánynak mint konzervatív formának nem az a rendeltetése, hogy az erkölcsök megjavításán fáradozzon, hanem az, hogy a természetünkénél fogva megnyilvánulni akaró érdekeket megismerhetővé és kezelhetővé tegye. Az egyes ember indítékai még jelentéktelenek és gyengék, de nem lehet tudni, hogy meddig maradnak ilyenek. Az érdekek – melyeket érzelem és indulat is erősíthet – bármikor összegeződhetnek és „más polgárok jogai vagy a közösség állandó és általános érdekei ellen” fordulhatnak – figyelmeztet *Madison*.¹²⁵ Ez ellen fellépni az állam elsőrendű célja, éspedig akkor is, ha magában az állam szerkezetében következne be a torzulás. Erre szolgáló eszköz a hatalom megosztása. Az érdekek megnyilvánulásának és hatásának azonban nem csak a szabadságot veszélyeztető jelenségei vannak, hanem olyanok is – és ezek a döntőek –,

¹¹⁷ TOCQUEVILLE: (16. lj.) 86. p.

¹¹⁸ MADISON: 55. szám. 409. p.

¹¹⁹ MONTESQUIEU: (82. lj.) 100. p.

¹²⁰ MONTESQUIEU: (82. lj.) 261. p.

¹²¹ HAMILTON: 1. szám. 39. p.

¹²² MADISON: 10. szám. 95. p.

¹²³ HAMILTON: 76. szám. 544. p.

¹²⁴ TOCQUEVILLE: (82. lj.) 739. p.

¹²⁵ MADISON: 10. szám. 92. p.

amelyek nélkül a közösség nem élhet társadalomként. *A föderalista* szemléletében a köztársaság alapja az, hogy a hatalom és a polgár között a kölcsönös jogok és kötelességek révén közvetlen, tartós és ismétlődő kapcsolat áll fenn. A nemzeti kormányzat létrehozása e kapcsolat szükségességét még plasztikusabban megmutatta. E szempontból különösen jelentős *Hamilton* megjegyzése: a kormányzat „minél gyakrabban közlekedik azokon a csatornákon és folyamokon, amelyeken az emberi szenvedélyek természetes módon áramlanak, annál kevésbé van szüksége a kényszer erőszakos és veszedelmes segédeszközeire”.¹²⁶ A személyes indíték – vagy másképpen: az érdek – nem csak a hatalommegosztás lehetőség-elve, hanem a kormányzása általában is. A demokratikus ösztönök és az erős indítékok a kormányzatot mozgásban tartják. A szabad intézmények ugyanis – *Tocqueville* megfigyelése szerint – látszólag az individualizmusra épülnek, de paradox módon éppen az individualizmust mérséklék. A szabadság állapotában az emberek azt veszik észre, hogy „nem is annyira függetlenek embertársaiktól, mint képzelték, és hogy támogatásuk elnyerése végett gyakorta kell felajánlaniuk a maguk segítségét”. Ezt a tapasztalatot a kormányzatnak is követnie kell és politikai életre kell serkenteni a polgárokat annak érdekében, hogy „megsokszorozzák az együttes cselekvés alkalmait, és hogy éreztessék velük: függenek egymástól”. A szabad intézmények és a politikai jogok arra emlékeztetik az embereket, hogy társadalomban élnek és mindenkinek „érdeke is embertársai hasznára lenni”.¹²⁷ Az egymásra utaltság felismerése és gyakorlata, valamint a pluralista társadalomszemlélet között szoros összefüggés van. A pluralizmus rejtett közösségelvűsége ugyanabban a *formai* értelemben konzervatív *constitutio*ja a társadalomnak, mint ahogy a politikai hatalom alaprendjének az alkotmány. Ebben csúcsosodik ki az individualizmus és a közösségiség lényegi egymásrautaltsága, amit komoly szándékú alkotmányos gondolkodás nem hagyhat figyelmen kívül.

Az alkotmányozó atyák és *A föderalista* szerzői a politikai hatalom rendjének kialakításában meghatározó szerepet tulajdonítottak a népnek. Az 1776. évi *Függetlenségi Nyilatkozat* az emberiség tiszteletével hozta összefüggésbe a nép tiszteletét, és *Madison* is erről az alapról magyarázta a nép „magasrendű és becses jogát” (*transcendent and precious right*) olyan kormányzat létrehozására, amelytől biztonságát és boldogulását remélheti.¹²⁸ *Jay* is a bölcs és szabad népről értekezik, amelynek bizalma minden politikai cselekvés nélkülözhetetlen feltétele.¹²⁹ A nép és a kormányzat között azonban választóvonalat húztak, melynek lényegét mindjárt *A föderalista* elején *Jay* röviden úgy jellemezte, hogy „a népnek át kell engednie természetes jogainak egy részét, hogy a felruházza a kormányzatot a szükséges hatalommal”.¹³⁰ Ha ez megfelelő módon és megfelelő intézmények révén történik, akkor a népi kormányzat (*popular government*) a köztársasági kormányzat (*republican government*) erős és egészséges formáját ölti magára. A köztársasági kormányzat tehát a népi kormányzat egészséges és fejlődésre alkalmas, szilárdabb és tökéletesebb változata. A megkülönböztetésnek az az alapja, hogy a nép hatalma és a kormányzat hatalma sem lényegét tekintve, sem megnyilvánulási formáit illetően nem azonosíthatóak egymással. A megkülönböztetés elméleti alapjait *A födera-*

¹²⁶ HAMILTON: 27. szám. 208. p.

¹²⁷ TOCQUEVILLE: (82. l.) 717., 718., 720. pp.

¹²⁸ MADISON: 40. szám. 297. p.

¹²⁹ JAY: 2. szám. 48. p.

¹³⁰ JAY: 2. szám. 44. p.

lista ugyan nem dolgozta ki, de az alkotmányozás végső kérdéseivel kapcsolatban a népet „legfőbb hatalomnak” (*supreme authority*) tekinti,¹³¹ s nem hagy kétséget afelől, hogy a nép hatalma a kormányzat hatalma felett áll. A nép legfőbb hatalmának említését azonban sokan aggodalommal figyelték, és már 1776-ban felvetődött a politikai nyilvánosságban az a kérdés, hogy a nép hatalma – amely az alkotmányozó hatalommal azonos – nem jelenthet-e veszélyt magára az államra?¹³² Azt pedig biztosan szinte senki sem gondolta és főleg nem hangoztatta, hogy a *salus populi suprema lex est* elvét a gyakorlatba át kellene ültetni. Az amerikai politika korabeli szótárában a nép nem azt jelentette, mint az antik görögöknél a *δημος*, a rómaiaknál a *populus* és a legkevésbé sem azt, mint *Rousseau* elméletében a népszuverenitás hordozója.

A nép alatt az amerikai gondolkodás az emberek közösségeinek társulásából létrejött átfogó *szövetség* tagjainak összességét értette, amely a hatalom legfelső forrása, megálapíthatja a hatalom gyakorlásának feltételeit, módját és kereteit, de maga *nem alanya* a hatalom gyakorlásának. Egy ország alkotmánya nem kormányzatától származik, hanem a nép az, amely megalkotja kormányzatát.¹³³ Ebben áll legfelső hatalma, és nem abban, hogy maga legyen a kormányzat. A hatalom gyakorlásához a nép sem az általános akarat kifejezésének képességével, sem a szükséges strukturáltsággal nem rendelkezik. *Madison* említi, hogy a nép indulata sokszor meghatározóbb erő, mint józan belátása. Az utóbbi tulajdonságot a kormányzat ellenőrzésére kell irányítani, míg az előbbit éppen a kormányzatnak kell korlátok közé szorítania.¹³⁴ A nép maga is válhat zsarnokká, ezért fontos, hogy a kormányzat tőle független akaratot is érvényesíthessen. Ahol a nép közvetlenül kormányoz, vagyis a hatalmat közvetlenül gyakorolja, a „csoporthédek okozta bajokat” nem lehet orvosolni.¹³⁵ A nép legfőbb hatalmának tehát nem lehet az a jellemzője, hogy korlátlanul és közvetlenül megnyilvánul, azaz szuverén, hanem az, hogy *felülbíráhatatlan*. Nem tévedhetetlen – mint *Rousseau vélte* –, hanem joga van tévedni. A nép és a kormányzat viszonyának általános sajátosságait úgy is megfogalmazhatjuk, hogy a nép főhatalma érvényességi elsőbbséggel és nem alkalmazási elsőbbséggel rendelkezik a hatalmat illetően. Az ilyen nézetekre alapozható annak magyarázata, hogy sem az alkotmány, sem *A föderalista* nem beszél kifejezetten a népszuverenitásról. A hallgatás mélyén azonban ott lappang az a felfogás, hogy a nép főhatalmának *megnyilvánulásaiban* korlátozottnak kell lennie. Innen ered *Beard* annak idején nagy vihart kavart megállapítása, hogy *A föderalista* valójában a vagyonos keveseket – nem egy esetben magukat az alkotmányozásban részt vevőket – védelmezi¹³⁶ és ezért beszél a népről korlátozott értelemben. Úgy tűnik, hogy ez a gondolkör egyenes ági elődje annak a modern elméletnek, amely az *alkotmányosan* korlátozott szuverenitás téziséét javasolja az elterjedtebb klasszikus teória helyett.¹³⁷ A föderalistában a szuverenitás fogalma a föderáció és az államok vonatkozásában merül fel, alkalmazása tehát eleve korlátozott

¹³¹ MADISON: 40. szám. 298. p.

¹³² WOOD: (9. lj.) p. 336.

¹³³ KLEIN – SAJÓ: (52. lj.) p. 424.

¹³⁴ MADISON: 50. szám. 375. p.

¹³⁵ MADISON: 10. szám. 96. p.

¹³⁶ BEARD: (47. lj.) 120. p.

¹³⁷ KIS JÁNOS: *A népszuverenitás*. Fundamentum. 10 (2006) 2. szám. 28. p.

hatókörű. De a nép sajátosan redukált fogalma az alapja az amerikai alkotmány és alkotmányelmélet különleges demokrácia-felfogásának is.

Az amerikai alkotmányozók az államot – a mégoly kívánatos erős föderáció formájában is – nem emelték erkölcsi magaslatra, hanem a józan ész szolgálatára rendelt sajátos intézményt és eszközt láttak benne. Jól jellemzi az emberi öntudatot *Madison* figyelmeztetése, hogy „nem egy bennünket sújtó bajt tévesen tulajdonítunk kormányzatunk működésének”.¹³⁸ Ebben a megjegyzésben nem csak a túlzott elvárások illuzórikus voltának eleme van benne, hanem a kormányzati önkorlátozás megalapozásának kísérlete is. *Adam Smith* óta közhely, hogy a kormányzat cselekvésének hiánya éppúgy érdeke a társadalom egy részének, mint beavatkozása a másikénak. A közjó passzív erő – állapítja meg *Beard*¹³⁹ – és sokféle megközelítést enged meg. Ennek a kissé pesszimista gondolatnak kétség kívül *Hamilton* vetette meg az alapját, amikor arra jutott, hogy „az emberek általában a KÖZ JAVÁT (sic!) *szándékoznak* előmozdítani”, azt a hízelgőt azonban le kell nézni, aki „azt állítja, hogy a nép mindig *helyesen* látja a köz javát elősegítő *eszközöket*”.¹⁴⁰ Az ember, a nép és a hatalom természetéről kifejtett nézetek mintegy összegzéseként *Madison* azt a következtetést vonja le, hogy a társadalom megoszlása különböző érdekek és pártok szerint leküzdhetetlen adottság, amelyet tehát megszüntetni nem lehet, de nem is szabad erre törekedni. Az összes, ami megtehető, hogy a káros hatásokat korlátok közé szorítjuk.¹⁴¹ A társadalom pluralitása eszerint tény, amit el kell fogadni és a lehető legjobbra kell fordítani. A szabad kormányzat legfőbb biztosítéka az érdekek sokfélesége. Annyi eltérő érdekű polgárt kell tömöríteni a társadalomban, hogy a többség jogtalan szervezkedése ne csak valószínűtlen, hanem egyenesen kivihetetlen legyen – szögezi le *Madison*.¹⁴² Ha különböző érdekek emelnek egy kormányzatot maguk fölé, nehezebb megvalósítani „kapzsi és alávaló szervezkedést”.¹⁴³ Ez a pluralitás inkább a kölcsönös tiszteletet erősíti. Ebből fakad *Tocqueville* értékelése szerint az amerikai alkotmánynak az a pozitívuma, hogy a hatalmat sikerült megszelídítenie, ahelyett, hogy elvadította volna.¹⁴⁴ A tisztelet valóságos vagy formális kifejezésének szükségességét megerősíti az a tapasztalat, hogy akármelyik érdek alkalmas lehet arra, hogy *egyszer* hasznos cél szolgálatába legyen állítható. Az emberi igények érvényesülését segíti, ha figyelemre méltó érdekek körül szerveződnek, de a hatalomnak is érdeke, hogy tudomást vegyen róluk, mert a támogatás bármely formájára rá lehet utalva intézményeinek sikerességéhez. Az érdekek pluralizmusa a magyarázata annak is, hogy a föderatív kormányzat létrehozása ellenére a decentralizáció jelentős hagyomány maradhatott az amerikai gyakorlatban. A plurális szemlélet- és felfogásmódban a személyek és a dolgok közeli és közvetlen kapcsolata fontos szerepet játszik, és éppen a *közvetlenség megtapasztalhatósága* – miként *Tocqueville* egy sor megfigyeléssel alátámasztja¹⁴⁵ – válhat forrásává az alkotmányosságot fenntartó érzelmeknek. Innen eredezteti *Dahl* is az amerikai intézmények

¹³⁸ MADISON: 10. szám. 92. p.

¹³⁹ BEARD: (47. l.) 163. p.

¹⁴⁰ HAMILTON: 71. szám. 513. p.

¹⁴¹ MADISON: 10. szám. 93. p.

¹⁴² MADISON: 51. szám. 383. p.

¹⁴³ MADISON: 55. szám. 409. p.

¹⁴⁴ TOCQUEVILLE: (82. l.) 178. p.

¹⁴⁵ TOCQUEVILLE: (82. l.) 705. p.

azon képességét, hogy „moderálják” a konfliktusokat, bátorítsák a kompromisszumokat, a konszenzuális döntéseket és az inkrementális változásokat.¹⁴⁶

Egészen más a helyzet, ha a plurális társadalmi alakzatok sokaságának elkülönülése helyett a társadalomban a többség-kisebbség közötti egyetlen megkülönböztetésnek van – mindenekelőtt politikai – jelentősége. Ha az érdekcsoportnak az a lényege, hogy többséget alkosson, „a demokratikus kormányzat rendszere lehetővé teszi számára, hogy mind a köz javát, mind pedig mások jogait feláldozza szenvedélyei és érdekei oltárán”.¹⁴⁷ Az amerikai alkotmány és a *Föderalista* elméletében ezen a ponton kerül ellenétbe a pluralizmus és a demokrácia bizonyos felfogása.

Az alkotmányozás idején az amerikai politikai gondolkodók használták ugyan a demokrácia fogalmát, de azon általában olyan „tisza demokráciát”¹⁴⁸ értettek, amely a kevés polgárt összefogó közösségek természetével fér össze. Népi kormányzás a gyakorlatára jogosult polgárok kis száma esetén lehetséges. Az ő felfogásukban a demokrácia lényegében azonos a közvetlen demokráciával. A demokráciát alapvetően egyoldalú, nem elég összetett kormányzati formának tartották, amelynek számos pozitív tulajdonsága van ugyan, de mégis képtelen kifejezni egy nagy és differenciált társadalom politikai igényeit. Fontosabbnak és meghatározóbbnak tűnt számukra a szabadság eszménye, amely azt az értékrendet is magában foglalja, amit demokratikusnak neveztek, de hatókörében átfogóbbnak és általánosabb érvényű elveket tartalmazott. *Hamilton* már 1784-ben arról írt egy levélben, hogy a szabadság a polgárok részvétele a kormányzásban. A wales-i nonkonformista prédikátor, *Richard Price* nézete szerint – aki szoros kapcsolatot tartott fenn az amerikai alkotmányozókkal – a szabadság a polgári társadalom avagy a polgári állam lehetősége arra, hogy saját belátása szerint kormányozza magát azon törvények szerint, amelyeket maga alkotott. Az említett meghatározások közös elemei úgy összegezhethetők, hogy a szabadság a mindenkit megillető személyes szabadság és a kormányzati hatalom kombinációja, vagyis a szabadság az államban az *önkormányzás jogát* jelenti.¹⁴⁹ *Hamilton* a *Föderalista*-ban is hangot adott azon nézetének, hogy a polgári társadalom egyik legfőbb áldásának biztosításához az alkotmánynak össze kell hangolnia a „kormányzattól megkövetelt stabilitás és erély” szempontját a „szabadság és a köztársasági kormányforma” követelményével.¹⁵⁰ Az alkotmánynak – fejti ki *Madison* is – azt a veszélyt kell megelőznie, amely elnyomja a rendet és az egyetértést fenyegető indulatokat. Ennek a feladatnak a teljesítését a néptől „valószínűleg” nem lehet elvárni.¹⁵¹ A szenvedély és az érdek ereje olyan nagy, hogy a gyöngébbet semmi sem oltalmazza az erősebbtől, ha csak az emberi természetre és a nép akaratában összegződő igazságosságra és közjóra hagyatkozunk. A *Föderalista* szerzői történelmi tapasztalatból tudták, hogy a nép könnyen kiált Barabbást, amikor Jézust kellene. De *Sigmund Freud* jóval későbbi és éppen ezért kíméletlenebb diagnózisa is eszünkbe juthat arról, hogy „az emberek nagyobb része közösen azon kísérletezik, hogy a valóság eszelős átalakításával biztosítsák boldogságukat és a bajoktól való védelmet maguk

¹⁴⁶ DAHL: (18. l.) p. 291.

¹⁴⁷ MADISON: 10. szám. 95. p.

¹⁴⁸ MADISON: 10. szám. 96. p., MADISON: 55. szám. 407. p.

¹⁴⁹ WOOD: (9. l.) 24. p.

¹⁵⁰ HAMILTON: 37. szám. 267. p.

¹⁵¹ MADISON: 49. szám. 373., 375. pp.

számára.¹⁵² Egyszóval, a szabadság és a tömegpszichológia csak a mítoszok világában egyeztethető össze, egyébként nem, így nem volt összeegyeztethető az amerikai alkotmányozás elméletében és gyakorlatában sem. Kijelenthető tehát, hogy *A föderalista* a szabadságot és a köztársaságot – nem pedig a demokráciát – tekintette természetes egységnek. Az amerikai alkotmány köztársaságának népét hatja át az a szellem, amely a szabadságot táplálja, s amelyet, mintegy viszonzásul, a szabadság is táplál – mondja *Madison*.¹⁵³ Ez a felfogás meglehetősen távol esett a népuralom antik eszméjétől, de attól a *Rousseau* által képviselt radikális demokrácia-fogalomtól is, amely a nép egészére az általános akarat színházában a néző szerepét osztotta. *Madison* kertilés nélkül ki is jelentette, hogy az amerikai kormányzatban „a népnek a maga kollektív minőségében semmiféle része sincs, teljességgel ki van rekesztve belőle”.¹⁵⁴

A köztársaság demokráciától való különbségének legfőbb jellemzőjét *Madison* abban látta, hogy az előbbiben a kormányzást a nép megválasztott képviselőire bízzák. A köztársaság lényege tehát a *képviselet*, amely szavatolja, hogy az ország valódi érdekei nem esnek majd áldozatul pillanatnyi és önös szempontoknak. A képviselet elvéből levezethető garanciák mellett „előfordulhat, hogy a népképviselők ajkán megnyilatkozó közösségi hang jobban megfelel a közjónak, mint hogyha az erre a célra gyűlésbe összehívott nép maga szólalna meg”.¹⁵⁵ Ha a képviseletet összekötjük a plurális érdekefelfogással, akkor az a feltételezés is reális lehet, hogy a nép képviselője alkalmas a szembenálló felek és érdekek között a pártatlan és tárgyilagos közvetítésre. *Madison* a tárgyi-lagosság követelményét olyan magas szintre emelte, hogy adott esetben a „pártatlan világ vélt vagy ismert véleményét” – azaz nem amerikai nézeteket – is mérvadó útmutatásnak tekintett, „ha a hazai testületek ítélőképességét elhomályosíthatja valamilyen heves érzelem vagy pillanatnyi érdek”.¹⁵⁶

A közvetítés eleme alapvető fontosságú a képviselet amerikai felfogásának értelmezéséhez. Az alkotmányozás megkezdésekor az államokban különböző szabályok alapján választottak ugyan személyeket testületeikbe, de nem volt követelmény, hogy a megválasztott választóinak akaratát bármilyen formában is megjelenítse, azaz képviselje. A megválasztottak tisztsége és hatalma a néptől származott, de nem voltak a nép szószólói. Sem a választók, sem a megválasztottak nem viselkedtek úgy, mintha érdekeik azonosak volnának.¹⁵⁷ A hagyománnyá vált felfogás szerint a népnek nem is csak megválasztott képviselői voltak az egyedüli képviselői, hanem minden tisztviselő, minthogy ők is a néptől nyerték hatalmukat. A képviselet funkcióját – jó adag elitista távolságtartással – *Madison* úgy határozta meg: ne engedje, hogy „az események rossz irányba terelődjenek” és akadályozza meg, hogy „az emberek kárt tegyenek önmagukban”.¹⁵⁸ Az igazság kedvéért azonban be kell számolni arról is, hogy kevéssel ezután *Tocqueville* már nem volt ennyire derűlátó a képviselők kvalitásainak kapacitását illetően. Tapasztalatai szerint „az Egyesült Álla-

¹⁵² SIGMUND FREUD: *Rossz közérzet a kultúrában*. In: Sigmund Freud: Esszék. Gondolat. Budapest, 1982. 345. p.

¹⁵³ MADISON: 57. szám. 418. p.

¹⁵⁴ MADISON: 63. szám. 459. p.

¹⁵⁵ MADISON: 10. szám. 97. p.

¹⁵⁶ MADISON: 63. szám. 453. p.

¹⁵⁷ GORDON S. WOOD: *A demokrácia és az amerikai forradalom*. In: John Dunn (szerk.): A demokrácia. Befejezetlen utazás. Akadémiai Kiadó. Budapest. 1995. 150. p.

¹⁵⁸ MADISON: 63. szám. 456. p.

mokban a legkiválóbb embereket manapság ritkán kéri fel a közfunkciók betöltésére”. ”Egyébként a demokráciából nem mindig a képesség hiányzik, hogy a méltó személyeket kiválassza, sokkal inkább a vágy és a hajlam”.¹⁵⁹ Mindezek fényében érthető, hogy arisztokratikusan kifinomult szelleme nem túl nagy örömmel és meglegedettséggel, inkább az elkertülhetlenség miatt érzett beletörődéssel konstataulta, hogy mindenki úgy rohan a korlátlan demokrácia felé, mintha valami ellenállhatatlan erő hajtaná.

A pártatlan és a tárgyilagos megfontolások alapján működő képviselőlet legnagyobb akadályja a pártoskodás (*faction*), a vetélkedő *pártok küzdelme* egymással, amely jó néhány országot tönkretett már. Az alkotmány és a törvényhozás életfontosságú feladata, hogy az érdekek küzdelmét szabályozva a csillapítás módját meghatározza. Minden bizonnyal a pluralizmus javára írható, hogy ha a pártoskodás kialakulását nem is sikerült megakadályozni, az érdekek végtelen ideologizálása nem következett be. A pártoskodás nem fajult szélsőséges viszálykodássá, más szóval: pártütéssé (*violence of faction*), de valójában ideológiai alapon szervezett és elkülönülő pártok sem jöttek létre. A képviselőlet – popularizálódása ellenére – megőrizte annyit a pártatlanság és a tárgyilagosság eredeti eszményéből, hogy a nemzeti érdeket nem zülalta szét a helyi, a csoport és az egyéni érdekek álságos sokasága. Az alkotmányról szóló értekezések pártoskodás ellenes elmélete nem fikció, hanem a nemzeti érdek megőrzésére szolgáló érvényes felhívás. A *föderalista* éppen azért tartott ki következetesen a köztársasági eszme és a republikánus elv mellett, mert ezekben látta a *demokratikus populizmus* terjedésének ellen-szerét, vagyis a nemzeti érdek pártatlanul és tárgyilagosan szükségképpen belátható elsőbbségének biztosítékát. Ha a képviselőnek a választói érdekeit lett volna kötelező képviselnie, ez az elv nem lett volna tovább fenntartható. Az más kérdés, hogy az amerikai felfogás azt nem ítélte a nemzeti érdekekkel összeegyeztethetetlennek, ha a képviselő saját személyes, de nyilvános szempontjai szerint határozza meg azokat az érdekeket, amelyeket képvisel.¹⁶⁰ Nem szabad azonban szem elől téveszteni, hogy a *föderalista* rendszerében a nemzeti érdek a pártoskodó érdekekkel és nem a szabadsággal áll szemben. Az érdekek pluralitásának fennmaradását a legjobban az veszélyezteti, ha az egyik érdek a másikkal nem nyíltan versenyez, hanem az kizárni, kifejeződését elfojtani törekszik. A pluralizmus tagadása ily módon a szabadság tagadása.

A republikánus szemléletű nemzeti érdek és a szabadság harmonikus kapcsolatához a legfontosabb adalékkal és támponttal talán *Abraham Lincoln* 1863. november 19-én elmondott gettysburgi beszéde szolgál. Ebben az elnök a „szabadságban fogant” és a „minden ember egyenlőnek teremtetett” elve által vezérelt nemzet dolgát abban jelölte meg, „hogy országunkban a szabadság Isten kegyelméből újjászülethessen; és hogy a nép kormányozza a nép által és a népért kormányozva (*government of the people, by the people and for the people*) ne tűnhessen el a Föld színéről”. Az összetett mondat egyes elemeit azóta is sokan értelmezik és kommentálják. Észre kell venni, hogy a beszéd legtöbb magyarázata a demokrácia meghatározását járja körül,¹⁶¹ miközben *Lincoln* ezt a kifejezést egyáltalán nem is használta. A szöveg inkább arra utal, hogy a kormányzat és a nép között sokszoros kapcsolat áll fenn, melynek két végpontja: a kormányzat *eredete* és a kormányzat

¹⁵⁹ TOCQUEVILLE: (16. l.). 284. p.

¹⁶⁰ WOOD: (157. l.). 160. p.

¹⁶¹ GIOVANNI SARTORI: *Demokrácia*. Osiris Kiadó. Budapest. 1999. 29. p.

célja. Arról van benne szó, hogy mit várunk el a kormányzattól és milyen alapon tehetjük ezt. Azt fejezi ki, hogy a kormányzat van a népért és nem a nép a kormányzatért. Ezt értelmezhetjük úgy is, mint a demokrácia alapvetését, de úgy is, mint annak igényét, hogy a kormányzat – bármennyire szükséges is hatalma – a valamennyi polgárt egyesítő nép, azaz az ember szabadságával nem állítható szembe, és azon túlmutató jelentőséget sem tulajdoníthatunk neki. Ha ezt az utóbbi szemléletet tartjuk döntőnek *Lincoln* szavaiban, akkor a népnek és szabadságának republikánus értelmezést adtunk és a nép kormányzatát nem azonosítottuk a demokráciával. Ez a republikanizmus azt az elvet képviseli, hogy „a kormány nem végső bírása saját hatalmának”,¹⁶² s ilyenként összeütközésbe is kerülhet a kormányzati hatalom célszerű kiterjesztése iránt engedékenyebb radikális föderalista fel fogással. A föderális hatalom kiterjesztését szorgalmazó törekvések elleni szellemi és politikai erőgyűjtés érdekében az „eredeti” republikanizmus fokozatosan mind több demokratikus jellemvonást olvasztott magába, mint ez *Thomas Jefferson* nézeteinek változásában is tetten érhető. Mindemellett a demokratizálódás e módja inkább a hatalom legitimitására vonatkozott, és kevésbé a hatalom demokratikus eljárások szerinti gyakorlására. Az alkotmány elfogadása után két-három évtizeddel a demokrácia mégis sok – általában politikailag kevésbé iskolázott – amerikai számára azonossá vált a nemzet fogalmával, s mindkettőben egyformán kellett hinniük.¹⁶³

Azokat az eljárásokat, amelyeket demokratikusnak tartunk, természetesen az amerikai alkotmány és *A föderalista* alkotmányelmélete is ismerte és alkalmazta. *Madison* a többség alkotmányos szerepét abban látta, hogy „szabályszerű szavazással mérjen vere séget” az ártalmas nézetekre.¹⁶⁴ A többségi elv mellett állt ki első beiktatási üzenetében *Abraham Lincoln* is – igaz, sajátos értelmezéssel – midőn így érvelt: „Egy szabad nép egyetlen igazi uralkodója az alkotmányos ellenőrzéssel és korlátozásokkal féken tartott többség, amely mindig könnyen megváltozik a népszerű vélekedések és érzelmek alakulását követve”.¹⁶⁵ Az autonómia kifejezésére minden szervezett társadalomban szükség van, mert enélkül anarchia vagy zsarnokság lenne. Az autonómia megnyilatkozása, hogy a gyakorlatban a képviselőlet különböző formái és a hatalmi ágazatok tisztségei megszerzésének egy része választásokon alapultak, amelyek eredményét a többség akaratá határozta meg. A szavazati jogot *Madison* egyenesen a köztársasági kormányforma egyik alapvető tényezőjének tekintette.¹⁶⁶ A többségi akarat eljárások útján való kifejezése azonban *A föderalistában* a *felhatalmazás módját* jelenti, és nem annak formális el ismerését, hogy a következő választásokig a többség akaratának homogén politikai programként kell érvényesülnie. A demokratikus választás, amely a polgárok számára általános részvételt és politikai egyenlőséget biztosít, nem vonja maga után egyben a többség uralmát is. Ehhez azt a képtelenséget kellene feltételezni, hogy a többségi elv a legteltjesebb mértékben kifejezi minden egyes polgár érték- és érdekrendjét. A többségi elv már csak azért sem fejezhet ki valami általánost, mert minden egyes polgárt *többféle alapvető kötelék* fűz környezetéhez, attól függően, hogy azt tágabban vagy szűkebben határozza-e meg a maga számára. Amikor *Madison* a gyakori választásokhoz kötötte a

¹⁶² ADAMS: (115. l.) 204. p.

¹⁶³ WOOD: (157. l.) 153. p.

¹⁶⁴ MADISON: 10. szám. 95. p.

¹⁶⁵ DAHL: (18. l.) 21. p.

¹⁶⁶ MADISON: 52. szám. 385. p.

néptől való függés és a kormányzat iránti rokonszenv érzését, nem gondolta a többségi uralmat kívánatosnak.¹⁶⁷ *Tocqueville* a gyorsan egymást követő, gyakran ismétlődő választásokban szintén annak bizonyítékát látta, hogy az alkotmányos gondolkodás nem tesz egyenlőség jelet a többségi elv és a többségi uralom közé, és a választások sűrítésével akadályt is állít az egybeesés kialakulása elé. A felhatalmazás rövid időtartama a többségi uralom ellen hat.¹⁶⁸ Ugyancsak az autonómiával összefüggő többségi elv jut szerephez a hatalommegosztás ágazatainak működése során akkor, ha az ágazat reprezentánsa testület. Ilyen értelemben beszél *Hamilton* a szenátus jogköreinek gyakorlásával kapcsolatban arról a követelményről, hogy a többség véleményét nem lehet alávetni a kisebbségének, de a többség kívánalma az egyhangúságot már nem foglalhatja magában.¹⁶⁹

A demokratikus eljárások sem zárják ki, sőt kifejezetten feltételezik, hogy a hatalom és a hozzá kapcsolódó erőforrások megosztottak legyenek. A többségi demokrácia sem formális eljárás, hanem *tartalmi* követelmény is: a kormányzat működésében bizonyos elveknek és értékeknek meg kell jelenniük. A többségi elvre épülő eljárások nélkül demokrácia nem létezhet, de a procedurális megközelítés a demokrácia lényegének csak bizonyos vonásait tartalmazza. A méltányos eljárás közel sem mindig pótolja a célok legitimáló szerepét.¹⁷⁰ A valódi demokráciához nem elegendő a demokratikus képviselő, a demokratikus választási és a többségi döntési eljárás. A demokratikus eljárásokkal létrehozott és működtetett kormányzat nevezhető ugyan a nép kormányzatának, de arra nézve már nem garancia, hogy az ilyen kormányzás a néppel együttműködve és a népért tevékenykedve valósul-e meg. Ahhoz, hogy ez így legyen, szükséges, hogy a nép és a polgár képes legyen ellenőrizni és befolyásolni kormányzatát. *Madison* úgy vélte, hogy a népre és kollektív testületeire a hátrányok a jellemzőek: „a ravaszság mindig rászedi a tájékozatlanságot, és az érzelmeket rabszolgáságba dönti a szofizma és a hangzatos szavalás”. A nagy létszámú közösségben és testületben gyakori a tájékozatlanság, a gyöngye képesség és a befolyásolhatóság, erősebb az érzelem, mint az értelem.¹⁷¹ A polgárok nem kis része alkalmatlan arra, hogy ésszerű politikai döntéseket hozzon és ez az alkalmatlanság kisugárzik képviselőikre is. A demokratikus eljárással létrehozott képviselő nem ad elég biztosítékot arra, hogy a választók érdekében valaki értelmesen és eredményesen emel szót. Az ember természete olyan – írja *Madison* –, hogy „félénk és óvatos, ha magára marad, s annak arányában lesz kellőképpen szilárd, erősíti kellő önbizalom, hogy hányan társulnak hozzá”.¹⁷² A kormányzat akkor inkább a nép kormányzata, mely a nép által és a népért van, ha a polgárok csoportokba rendeződve figyelmen kívül nem hagyható befolyást tudnak rá gyakorolni. A polgárok csoportjai természetesen nem azonos érdekek mentén alakulnak ki, ezért a nép kormányzata a különböző érdekszerveződések plurális hatása alatt áll. A többségi uralom a hatalom olyan összpontosulását eredményezheti, hogy azt ugyanúgy meg kell osztani, mint a kormányzat intézményes hatalmát. A többségi demokrácia hatalmi tömbjét a plurális demokrácia érdekcsoportjai tagolják ágazatokra, és a pluralizmus ezen alakzatai hozzák létre a demokrácia kívána-

¹⁶⁷ MADISON: 53. szám. 391. p.

¹⁶⁸ TOCQUEVILLE: (16. lj.) 291. p.

¹⁶⁹ HAMILTON: 75. szám. 538. p.

¹⁷⁰ SANDEL: (13. lj.) 4. p.

¹⁷¹ MADISON: 58. szám. 426. p.

¹⁷² MADISON: 49. szám. 372. p.

tos egyensúlyát, a demokrácia természetéhez alkalmazkodó *checks and balances* rendszert. A plurális demokrácia egyszerre nyújt autonómiát a szervezetek számára és tartja azokat ellenőrzés alatt. A független szerveződések pluralitása töri meg a politikai hatalom hierarchiáját és teremti meg a demokratikus ellenőrzés kölcsönösségének lehetőségét – még mielőtt a politikai akarat állami hatalommá transzformálódna.¹⁷³ Ebben az értelemben a pluralizmus a kölcsönös kontrollkapcsolatok rendszere, amely a képviselő mellett szintén szükséges a közvélemény finomításához.

Madison felfogása szerint az érdekellentétek megszüntethetetlenek, mert forrásuk a tulajdon különböző és egyenlőtlen eloszlása. A társadalomban mindig ellentétes érdekei vannak a tulajdonosoknak és a tulajdon nélkülieknek.¹⁷⁴ A törvényhozásnak érzékenynek és fogékornak kell lennie az eltérő érdekek iránt, ha azokat rendeltetésének megfelelően valóban szabályozni akarja. A maga részéről meg kell teremtenie az érdekekkel való találkozás feltételeit. A pluralista demokrácia azt várja el a kormányzattól, hogy a lehető legtöbb elemében *nyitott* legyen, és e nyitottság fenntartása a kormányzatnak érdeke is, ha sikeres akar lenni. Az alkotmányozók azt természetesen nem hitték, hogy a korrump és intrikus érdekek egyesítéséből közérdek vagy közjó születhet, de azt gondolták, hogy az érdekek versengésének van bizonyos mérséklő és semlegesítő hatása, így azokkal a kormányzat könnyebben elboldogul. A hatalmi ágak működése úgy van el tőszéget biztosít az érdekek megismertetéséhez és *alternatív* utakat kínál a konfliktusok rendezve – részben az egymást átfedő intézmények következtében -, hogy többféle lehe megoldáshoz. A plurális demokrácia ideálja szerint ebben a rendszerben a polgár kevésbé kiszolgáltatott, ha nem tartozik a politikai többséghez, a kisebbség pedig kevésbé eszköztelen a mindennapokban, mintha arra kellene várnia, hogy egyszer többséggé válva érdekei hivatalosan uralkodó érdekek lesznek. A *föderalista* alkotmányelmélete a pluralizmusban látta annak biztosítékát, hogy a demokrácia ne torzulhasson átmeneti királysággá.

8. Az alkotmány elsőbbsége és intézményes biztosítása

Az amerikai alkotmányozás idejére már komoly múltja volt annak az elgondolásnak, hogy a politikai közösség bizonyos alapvető szabályai felette állnak a polgári törvényeknek. Ilyen elsőbbséget tulajdonítottak az érett középkorban az alaptörvényeknek (*leges fundamentales*), a természetjogi rendszerek pedig a természeti törvény (*lex naturalis*) feltétlen érvényességére épültek. Az amerikai alkotmányozás olyannyira megmutatta az alkotmány különleges természetét, hogy többen az alkotmányozásnak ezt a formáját hagyományteremtőnek tartják és a hatalmat megalapozó alkotmányozás fogalmával jelölik.¹⁷⁵ Az 1787. évi amerikai alkotmány önmaga jogi minőségéről kifejezetten egyetlen rendelkezést tartalmaz. A VI. cikk szerint az alkotmány, s az annak értelmében (*in Pursuance thereof*) alkotott törvények, valamint az Egyesült Államok nemzetközi szerződése az ország legfőbb törvényei, és e törvények kötelezőek minden államban minden bíró számára tekintet nélkül az államok alkotmányaiban és törvényei-

¹⁷³ DAHL: (18. l.) 245. p.

¹⁷⁴ MADISON: 10. szám. 94. p.

¹⁷⁵ MÖLLERS: (6. l.) 6. p.

ben foglalt eltérő rendelkezésekre. Ez a szabály azonban inkább tekinthető a föderáció elsőbbségét meghatározó tételnek, és voltaképpen az alkotmány elsőbbsége is a föderáció elsőbbségét rögzítő szabálynak a része. Az országnak legfőbb törvényei vannak, de az alkotmány nem nyilvánítja magát a legfőbb törvénynek. A föderáció jogának vannak hegycsúcsai, de mintha nem lenne legmagasabb hegycsúcsa. Az alkotmány ilyen irányú visszafogottsága azért is érdekes, mert már Pennsylvania 1701. évi kiváltságlevele is ki nyilvánította önmaga elsőbbségét abban a formulában, hogy „ha bármely személy vagy személyek az itt lefektetettekkel ellenkező dolgokat idéznének elő vagy tennének, azt ne tartsák törvényerejűnek vagy hatályosnak”. Pennsylvania 1776. évi alkotmánya pedig létrehozott egy különleges intézményt: a Cenzorok Tanácsát (*Council of Censors*), amely egyéb ellenőrzési feladatai mellett a jogosultsággal rendelkezett, hogy javasolja az állam törvényhozásának az olyan törvények megsemmisítését, amelyeket véleménye szerint az alkotmány elveibe ütköző módon hoztak meg.¹⁷⁶

Az amerikai alkotmány azonban tudatos és formailag is határozott alkotmányozás eredményeként jött létre, megalkotta az államok föderációját, meghatározta az unió államhatalmának fő szerveit és hatásköreit, vagyis megalapozta az unió hatalmát. Mindezt egyetlen jogi normaként tette meg, ezért minden más jogi normához képest akkor is érvényességi elsőbbséggel rendelkezett, akkor is az alapvető törvény, ha erről kifejezetten nem szólt. Ez az igen fontos következtetés annyit jelent, hogy az alkotmány minden más jogi norma számára feltétlen érvényességi alap, és ugyanúgy minden törvények alaptörvénye, ahogy alaptörvénynek tekintette *Hugo Grotius* a természetjogot. Az sem kizárt persze – mint erre *Bragyova András* felhívja a figyelmet –, hogy az alkotmányozók az alkotmány elsőbbségét és funkcióját annyira magától értetődő igazságnak tartották, hogy részletesebb megfogalmazása az alkotmányban szükségtelennek tűnt.¹⁷⁷

Az alkotmány által javasolt kormányzat bírói hatalmi ágát vizsgálva *Hamilton* a szövetségi igazságszolgáltatás hasznossága és szükségessége mellett érvelt. Akárcsak korábban *Montesquieu*,¹⁷⁸ ő is úgy találta, hogy a bírói hatalmi ág a leggyengébb a három közül. A bírói hatalom – írja – „természeténél fogva a legkevésbé veszélyes az alkotmányos politikai jogokra, mivel a legkevésbé képes a megsértésükre”.¹⁷⁹ Mindemellett az olyan törvényhozást korlátozó alkotmányban, mint az amerikai, igen lényeges a bírói hatalom szerepe. Az alkotmányban a törvényhozás elé állított korlátozásoknak a bíróságok képesek gyakorlati jelentőséget adni azzal, hogy kötelesek semmisnek (*void*) nyilvánítani az alkotmány jellegével ellentétes törvényeket. Az ilyen törvények azokon a korlátokon – tulajdonképpen tilalmakon – lépnek túl, amelyeket az alkotmány határozott meg. A törvényhozás hatalmával az alkotmány ruházta fel a törvényhozás testületét, amelynek e tevékenysége értelemszerűen nem lehet ellentétes megbízatása tartalmával, hanem úgy kell cselekednie, ahogy azt az alkotmány engedélyezte. „Nem lehet tehát érvényes az olyan törvény, amely ellentétes az alkotmánnyal”.¹⁸⁰ Ha törvény ellen-

¹⁷⁶ WOOD: (9. lj.) 339. p.

¹⁷⁷ BRAGYOVA ANDRÁS: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. Budapest. 1994. 52. p.

¹⁷⁸ MONTESQUIEU: (82. lj.) 253. p.

¹⁷⁹ HAMILTON: 78. szám. 553. p.

¹⁸⁰ HAMILTON: 78. szám. 555. p.

tétbe kerülne az alkotmánnyal, akkor a bírónak az alkotmányt kell előnyben részesítenie, és döntését az alkotmány értelmében kell meghoznia.

Hamilton érvelése az alkotmánybíráskodás minden lényeges elemét megvilágítja. Ő ugyan az alkotmány érvényességének különleges természetét nem az elsőbbséggel, hanem az érvényesség fokozásával jellemzi – az alkotmány „érvényesebb”, mint a törvény –, de a ma már meghaladott szóhasználata pontosan azt fejezi ki, mint az elsőbbség, vagyis azt, hogy minden más jogi norma az alkotmánytól nyeri érvényességét. Az alkotmány érvényességének elsőbbsége arra utal, hogy ez feltétlen, a többi jogi norma tekintetében pedig arra, hogy azok érvényessége feltételes. Minden más jogi norma érvényessége attól függ, hogy megfelel-e, összhangban van-e, összeegyeztethető-e az alkotmánnyal. Ha nincs megfelelés, összhang, összeegyeztethetőség, az érvényesség feltétele nem teljesült, a jogi norma éppen lényegét: az érvényességet nem szerezhette meg az alkotmánytól. *Hamilton* pontosan ezt az összefüggést látja az alkotmány és a törvény között.

Bár az absztrakt fogalmat nem használja, de *Hamilton* azt is felismeri, hogy az alkotmánynak nem csak érvényességi, hanem *alkalmazási* elsőbbsége is van a többi jogi normával szemben. Az alkalmazási elsőbbség voltaképpen az érvényességi elsőbbség konzekvenciáinak gyakorlati alkalmazása. Az érvényességi elsőbbség lényegének és funkciójának megsejtéséig – és néha tovább is – a legtöbb deduktív módszert alkalmazó természetjogi felfogás eljutott, de mindennek gyakorlati következményeit már nem vonta le. Az alkotmány elsőbbségének tana tehát korábban mindig befejezetlen maradt. *Hamilton* éppen ezt a kiegészítést végzi el, amikor az alkotmány funkcióját nem csak az érvényesség elvi, hanem az alkalmazás gyakorlati szempontjából fogalmazza meg. A jog rendszerében az érvénytelen norma csak tárgyi valóságában – mint papírra írott szöveg – van, de normatív értelemben nem létezik. Ha a bíró jogi tárgyat talál, azt jogi normaként nem alkalmazhatja, hiszen érvénytelen, jogi értelemben nincs. Erre az esetre jelenti ki azt *Hamilton*, hogy a bíró köteles semmisnek nyilvánítani az alkotmányellenesség miatt érvénytelen rendelkezést. A semmisnek nyilvánítás értelemszerűen azt jelenti, hogy a bíró felfedezi és deklarálja a semmisséget, a semmisnek nyilvánítás tehát *megismerési* és nem *ítéletalkotási* cselekmény. Az alkotmány funkciójából következően a bíró nem tehet mást, mint hogy *figyelmen kívül hagyja*, mintegy „átlépi” az érvénytelen normát. Minthogy azonban a jogvitát ilyenkor is el kell döntenie, a semmisnek nyilvánított – figyelmen kívül hagyott – rendelkezés helyett az alkotmányt fogja alkalmazni. *Hamilton* gondolatmenete lényegében azt az utat járja be, mint az alkotmánybíráskodás modern elméletei, még ha érvelése nem is annyira aprólékos és nem is törekszik ki-jelentéseit minden oldalú igazolására. A jogi normák alkotmánnyal való összhangjának vizsgálatát és ennek hiánya esetén semmisségük megállapítását *Hamilton* nem nevezte alkotmánybíráskodásnak, hanem az igazságszolgáltatás szükségképpen részének tekintette. Számára nem volt kérdéses, hogy az alkotmányban megnevezett bírói hatáskörök csak úgy gyakorolhatóak, ha az alkalmazandó jogi norma alkotmánynak való megfelelése a bíró számára aggálytalan. Mindaz, amit az alkotmány és a bíráskodás kapcsolatáról elmond, abban összegezhető, hogy a jogrendszerben a „legalitás legalitását” biztosítani kell, a bírónak az alkotmányhoz való viszonya pedig azt a követelményt teljesíti, hogy „a jogrendszer teljes egészében jogszerűen működjön”.¹⁸¹ Ezek a szempontok az

¹⁸¹ BRAGYOVA: (177. l.) 47. p.

alkotmány által szabályozott jogrendszerben akkor is *benne rejlenek*, ha rájuk vonatkozó jogköröket az alkotmány explicit módon nem állapít meg. A jogi normák alkotmány-nyal való összeegyeztethetőségének intézményes vizsgálatát megalapozó elmélet, amelyet *Hans Kelsen* dolgozott ki, azért igényli mégis a felülvizsgálat kifejezett alkotmánybeli szabályozását, mert a norma alkotmányosságáról való állásfoglalást kiemeli természetes – decentralizált – bírósági eljárási közegéből és egy centralizált, döntési monopóliummal rendelkező szervezetre: az alkotmánybíróságra bízta.¹⁸²

Az alkotmánytörténet egyik leghíresebb jogesetében, az 1803-ban elbírált *Marbury v. Madison* ügyben *John Marshall* főbíró kifejtette, hogy a Legfelső Bíróságnak joga van a Kongresszus törvényeit felülvizsgálni és alkotmányellenességüket – következésképpen semmisségüket – megállapítani. Az az eszme, hogy a bíróság semmisnek tekinthet törvényt, nem újkeletű. Az Egyesült Államokban is ismert volt *Edward Coke* ezt tartalmazó véleménye, amelyet a *Dr. Bonham* ügyben 1610-ben megfogalmazott, jóllehet a King's Bench későbbi főbírája a semmisséget a *common law* megsértésére alapozta. *James Otis* massachusetts-i képviselő már 1761-ben úgy érvelt, hogy érvénytelen az a parlamenti törvény, amely ellenkezik az alkotmánnyal, úgyszintén az a törvény is, amely ellentétes a természeti méltányossággal. *John Adams* pedig 1773-ban arról értekezett, hogy a törvényes (*legally*) és az alkotmányos (*constitutionally*) kifejezések különböző követelményeket takarnak.¹⁸³ Az is figyelemre méltó viszont, hogy a Legfelső Bíróság 1792-ben még olyan álláspontot képviselt, hogy a Kongresszus nem kérhet szövetségi bíróságtól a végrehajtó hatalom számára tanácsadó véleményt intézkedés érvényességéről. Nem sokkal később, 1796-ban a Legfelső Bíróságnak azt kellett volna elbírálnia, hogy a Kongresszus nem aránytalanul állapított-e meg közvetlen adót, de akkor még kitért a törvény alkotmányosságának megítélése elől.¹⁸⁴ Igaz, ebben az időben még nem az ambiciózus *John Marshall* állt a Legfelső Bíróság élén.

Marshall főbíró okfejtése nem tudományos értekezés, hanem a bírói ítélet logikája szerint épül fel. Az igazságszolgáltatási ágazat hangsúlyos kötelessége meghatározni, hogy mi a jog. Annak, aki jogszabályt egyedi esetre alkalmaz, szükségképpen magyaráznia és értelmeznie kell azt. Ha két törvény összeütközésbe kerül egymással, a bíróságnak kell döntenie érvényességükről. Ha a bíróságoknak figyelemmel kell lenniük az alkotmányra, és az alkotmány felette áll a törvényhozás közönséges törvényeinek, akkor az alkotmányt és nem a közönséges törvényt kell irányadónak tekinteni abban az ügyben, amelyre mindkettő vonatkozna. Ha valaki vitatja azt az elvet, hogy az alkotmányt mint legfőbb törvényt (*paramount law*) kell tekintetve venni, arra korlátozza a bíróságot, hogy az alkotmány előtt csukja be a szemét és csak a törvényt nézze. Ha ez megtörténne, a törvényhozás azt is megtehetné, amitől kifejezetten eltiltották, és törvénye a tilalom ellenére a valóságban alkalmazást nyerne. Mindez gyakorlati és valóságos teljhatalmat adna a törvényhozásnak, miközben azt tanítjuk, hogy hatalmát szűk korlátok közé kell terelni. A

¹⁸² ALEC STONE SWEET: *Constitutional Courts*. In: Michel Rosenfeld and András Sajó (Eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. University Press, Oxford, 2012. p. 818.

¹⁸³ WOOD: (9. l.) 261. p.

¹⁸⁴ LAURENCE H. TRIBE: *American Constitutional Law* (Second edition). The Foundation Press Inc. Mineola, New York, 1988. p. 23.

Kongresszusnak egyébként – teszi hozzá *Marshall* – nem áll jogában kiterjeszteni a Legfelső Bíróság hatáskörét azon túlra, amit az alkotmány III. cikke megszabott.¹⁸⁵

Bár az ítélet az érvénytelenség, illetve a semmisség tekintetében kevésbé árnyaltan fogalmaz, mégis nyilvánvaló, hogy abból a teóriából merít, amelyet *Hamilton A föderalista*ban tárt a nyilvánosság elé. A *Marbury v. Madison* ügy mérőöldkő, mert axiómává tette az érvényesítés megtagadásának jogát azon törvény esetében, amely nem áll összhangban a bíróság alkotmány-értelmezésével. Különlegessége viszont a döntésnek, hogy az alkotmányellenesség miatti érvényesítés mellőzésének jogát szövetségi bíróságra nézve ismerte el. *Marshall* véleménye szerint az a kérdés, hogy az alkotmánnyal ellentétes törvény valamelyik állam jogának részévé válhat-e, az Egyesült Államok érdekét is mélyen érinti, és e kérdés bonyolultsága nem áll arányban jelentőségével. Akár *A föderalista* elvei, akár a modern alkotmányelmélet fényében megalapozott volt a Legfelső Bíróság törvények alkotmányossági felülvizsgálatának lehetőségét kinyilvánító döntése, mely egybeolvasztotta azt a két feltevést, hogy az alkotmány jog, és ezt a jogot a bíróságnak értelmeznie és magyaráznia kell. Nem vitán felül álló azonban a döntésnek az a mellékhatása, amely a föderáció pótlólagos erősítésére irányulva aligha mondható semlegesnek.

A jogi normák érvényessége közötti összefüggések feltárása *Hamilton* nem csak az alkotmányellenesség elvi és gyakorlati következményeinek kimutatására indította, hanem az alkotmány elsőbbségét értelmezése szempontjából is vizsgálta. Az alkotmány alaptörvényi jellegéből következik, hogy ezt a minőségét a bíró jogértelmező tevékenysége során is meg kell őrizni. A bírák feladata pontosan értelmezni az alkotmány jelentését, de ugyanígy az egzakt értelmezés követelménye szerint kell eljárni a törvényhozó testület rendelkezéseit illetően is. Ha a bíró azt tapasztalja, hogy két egymásnak részben vagy egészben ellentmondó törvény létezik, akkor a „józan ész és a törvényesség” egyaránt azt diktálja, hogy össze kell egyeztetnie őket.¹⁸⁶ Ha a harmonizáló értelmezés lehetetlen, akkor az egyenlő autoritású törvények közül a későbbinek, a alá-főlé rendelt viszonyban álló rendelkezések közül pedig a korábban keletkezett magasabb rendűnek kell előnyt kapnia. *Hamilton* értelmezési útmutatói persze nem nevezhetők interpretáció-elméletnek, de szinte valamennyi követelménye ma is része a jogértelmezés metodikájának. A normák összeegyeztetésére vonatkozó kívánságból nőtt ki a konform értelmezés doktrínája, a jogszabályok kímélésének elve és az arányosítás megkövetelése az együttalkalmazás során.

A jogértelmezés a jelentés megállapításának érdekében hasonló jellegű mérlegelésnek az elvégzése, amelyet a szabály kodifikációjakor a jogalkotó is elvégzett. A helyes jogértelmezés eredményeképpen a bíró mérlegelése ugyanarra az eredményre vezet, mint amivel a jogalkotás folyamata befejeződött. *Montesquieu* azt tartotta, hogy „az ítéleteknek annyira szilárdaknak kell lenniük, hogy sose legyenek mások, mint pontos törvényszövegek”.¹⁸⁷ Ez az ideálisnak vélt helyzet persze nem mindig következik be, de az is kétséges, hogy valóban ez lenne-e az eszményi értelmezés. A szabad jogtalálás és a mechanikus jogalkalmazás veszélyével *Hamilton* is számolt, és külön is kitért arra a problémára, hogy a bírák esetleg a saját akaratauknak óhajtanak érvényt szerezni az ítékezés helyett, vagyis saját kívánságukkal helyettesítik a törvényhozó testület kívánságát.

¹⁸⁵ TRIBE: (184. lj.) p. 25.

¹⁸⁶ HAMILTON: 78. szám. 556. p.

¹⁸⁷ MONTESQUIEU: (82. lj.) 251. p.

A törvény értelme és a bíró értelmezése között mindig van bizonyos feszültség, mert éppen ez az igazságszolgáltatás lényege. A túlságosan nagy eltérés azonban megengedhetetlen és menthetetlen, mégpedig akkor is az, ha a bíró igazságérzete a törvénytől eltérő szabály kimondását diktálná neki. Arra nézve *Hamilton* nem nyújt támpontot, hogy a törvény adekvát értelmét milyen értelmezési módszerek alkalmazásával lehet elérni. Az általa meghatározott keretbe a szöveghűség éppen úgy belefér, mint a jogi összefüggések feltárása vagy a jogalkotói szándék kutatása. Az amerikai alkotmányról írott és 1833-ban megjelent kommentárjában *Joseph Story* a jogértelmezés egyedüli útjaként a szándék feltárását jelölte meg.¹⁸⁸ Tekintettel arra, hogy *Hamilton* különös aggodalommal nézett a jogalkotói akarat és az ítélkezés szétválására, védhetőnek tűnik az a következtetés, hogy az intencionalizmusnál kötöttebb textualista vagy kontextualista értelmezési stílusra gondolt, amikor megfogalmazta vágyát a pontos értelmezés iránt. Ugyancsak e következtetés felé mutat a normák közötti lehetséges összhang megteremtésére vonatkozó intelme. *Hamilton* jogértelmezés-felfogásától nem állt távol az az önmérséklet, amely később a jogi önkorlátozás (*judicial self-restraint*) doktrínájának elterjedéséhez vezetett.¹⁸⁹

Hamilton jogértelmezéséről szóló megjegyzései nem csak azt mutatják, hogy érzékeny volt arra a problémára, amelyet néhány évtized múlva *hermeneutikának* neveznek majd. A jogértelmezés nehéz feladatai között tárgyalja azt a jogbiztonsággal összefüggő elvárást, hogy a bírónak akkor is meg kell maradnia „az alkotmány hű őrzőjének”, ha „a közösség nagy részének hangja követeli, hogy a törvényhozók alkotmányt sértsenek”.¹⁹⁰ A bíró függetlenségének különleges erőpróbája, hogy ellenálljon a közvélemény hétköznapi, szakmai vagy politikai indíttatású nyomásának. Mindemellett az igazságszolgáltatás állhatatosságára azért is nagy szükség van, mert jelentősen enyhítheti az igazságtalan törvények káros hatását. *Hamilton* a jogértelmezésben is azt a republikánus, azaz populizmustól a legteljesebb mértékig mentes eszményt képviselte, mint az alkotmányt illetően általában, nevezetesen, hogy a hatalmi ágak erényes reprezentánsai nélkül „senki sem lehet bizonyos benne, hogy holnap nem esik-e áldozatul olyan igazságtalanságnak, amelyből ma még esetleg hasznot húz”.¹⁹¹

9. Rend a rendetlenségben

A társadalom vagy az állam érdekeit általános törvényekkel kiegyensúlyozni oly nehéz feladat – figyelmeztet *Hamilton* -, hogy „e munkában sokak bölcsességét kell egyesíteni; csak a tapasztalat irányíthatja, s csak az idő fejlesztheti tökélyre; az első próbálkozásoknál elkerülhetetlen hibákat csupán a kellemetlenségek megtapasztalása korrigálhatja”.¹⁹² A politikai bölcsességnek nincs biztos mértéke, de szüntelen feladat törekedni rá. Az alkotmánynak és az alkotmányos eszméknek ezt a törekvést kell szolgálniuk – múlt és jövő között.

¹⁸⁸ SZENTE ZOLTÁN: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest – Pécs, 2013. 131. p.

¹⁸⁹ RICHARD A POSNER: *The Meaning of Judicial Self-Restraint*. Indiana Law Journal. 59 (1983) 1. pp. 3., 10., 18.

¹⁹⁰ HAMILTON: 78. szám. 559. p.

¹⁹¹ HAMILTON: 78. szám. 559. p.

¹⁹² HAMILTON: 85. szám. 629. p.

ALBERT TAKÁCS

THE POLITICAL PHILOSOPHY AND LEGAL THEORY OF THE
AMERICAN CONSTITUTION

(Summary)

The constitution is not merely a bunch of letters thrown together to make a text. Rather, it is the reification of certain elements of human thinking and culture. One cannot consider it or relate to it in abstraction from the closed facts of the past or from the open possibilities of the future. The extraordinary character of the American Constitution is due to its unique connections tying it to long traditions of political thinking, resulting in an exceptional example of theoretical acuteness. The manifestation of this acuity is the Federalist Papers that can rightly demand for itself constitutional commentaries of the highest quality. For the Federalist ponders not the letters, but the spirit of the American Constitution. Without understanding this spirit, it is impossible for one to think or act constitutionally; one can only behave as a technocrat of power. The authors of the Federalist Papers – Hamilton, Madison and Jay – were certain that no political community could survive without power, but they also understood clearly that every power needs to be constrained by constitutional means and personal ambition. It's not enough to keep the different branches of government separate from each other, power has to be divided among those exercising it. The idea of the separation of powers has been present in political thinking since antiquity but its practically applicable method, the principle of *checks and balances*, was worked out by the designers of the American Constitution. Although this study is devoted to the theoretical background and complexities of the Constitution, it also aims to show that in answering the constitutional questions of our age the great achievements of intellectual history are still relevant. Plato, Aristotle, Locke, and Montesquieu are our contemporaries as well as our teachers and so are the authors of the Constitution of whom we are not taller, but standing on their shoulders we can see farther.

TÓTH TIBOR*

A skandináv jóléti modell a 30-as évek válságkezelési gyakorlatában

Bevezetés

Széles körben elfogadott, már az 1930-as évek óta hangoztatott nézet, hogy az észak-európai országok a demokratikus, jóléti-kapitalista államok speciális csoportját vagy családját alkotják, amelyeket összekötnek a közös történelmi, kulturális és gazdasági gyökerek, továbbá egyfajta sajátos „középút” a szabad versenyes kapitalizmus és a szovjet-típusú monolitikus rendszerek között.¹ Ez a fejlődési pálya a második világháborút követő évtizedekben is töretlennek bizonyult, amelynek eredményeként az 1980-as évekre a tudományos diskurzusokban is elfogadottá vált, hogy az úgynevezett „északi-skandináv, vagy más elnevezéssel szociáldemokrata-institucionalista” modell az európai jóléti rendszereken belül is sajátos vonásokkal bíró altípust alkot a kontinentális-korporatista, az angolszász és a mediterrán típusok mellett.²

A jóléti állam skandináv-északi modellje a klasszikus közgazdasági iskolák nézőpontjából azért is tűnik speciálisnak, mert azok szintézisét valósítja meg.³ Magas adóházon jelentős állami ráfordításokkal magas színvonalú jóléti rendszereket működtet, ugyanakkor gyors növekedést ér el viszonylag alacsony munkanélküliség mellett. E látványos ellentmondások miatt a skandináv modell egyúttal megosztónak is bizonyult, értékelése nagyban függ az érintett országok mindenkori teljesítőképességétől és mak-

* történész, szociálpolitikus

¹ A skandináv jóléti állam „harmadik utas” jellegére elsőként Marquis Child hívta fel a figyelmet az 1936-ban megjelent írásában. Ld.: CHILDS, MARQUIS W.: *The Middle Way*. Yale University Press, London, 1974.

² ESPING-ANDERSEN, GOSTA (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990, SEMJÉN ANDRÁS: A svéd jóléti rendszer kialakulása. *Közgazdasági Szemle*, XLVI. évf., 1999. április, 326-345. p, CHRISTIANSEN, NIELS FINN, KLAUS PETERSEN, NILS EDLING, and PER HÁVE (eds.): *The Nordic Model of Welfare: A Historical Reappraisal*. Copenhagen, Museum Tusculanum Press, 2006.

³ A jóléti állammal foglalkozó rendkívül gazdag nemzetközi és hazai szakirodalom egyaránt alkalmazza, és többnyire egymással ekvivalensnek tekinti a „skandináv” vagy „északi jóléti állam”, illetve a „skandináv” vagy „északi jóléti modell” terminológiákat. A nyilvánvaló történelmi, földrajzi, kulturális és politikai distinkciók figyelembe vétele mellett a jelen tanulmányba nem térünk ki a modellen belüli különbségek részletesebb elemzésére, ehelyett egységesen a „skandináv jóléti modell” elnevezést és annak fogalmi kereteit alkalmazzuk. Tesszük ezt azért is, mert a modell országain belül részletesebben Skandináv-félszigeten fekvő Svédországgal foglalkozunk.

rogazdasági környezetétől, továbbá az értékelések elvi-ideológiai nézőpontjától. Támogatói kiemelik a társadalmi, jövedelmi különbségek csökkenését, a szegénység mérséklődését, a magas szintű jövedelembiztonságot, a politikai stabilitást, a hosszú távon is kiszámítható gazdasági fejlődést. Bírálói viszont szemére vetik, hogy a rendszer túlságosan nagyvonalú, helyenként pazarló, egy nyitott piacgazdaságban hosszú távon gazdaságilag nem fenntartható, nem ösztönzi kellőképpen a munkavállalást és a versenyképesség feltételeinek kiépítését.⁴

A szociális transzferek növekedése és a társadalmi egyenlőtlenségek csökkenése, a bizalmi tényezők magas szintjére épülő univerzális szociális jogok, a társadalmi csoportok, nemek és jövedelmek közötti egyenlőség, valamint a demokratikus és konszenzuson alapuló politikai kultúra a skandináv jóléti államok védjegyévé vált a huszadik század második felében.⁵ Az egyes országok statisztikailag hiteles, idősoros adatai, illetve az azokból kirajzolódó trendek sorra megcáfolják azt az előfeltételezést, miszerint a jóléti állam tisztán egyenlősítő okokból alakult volna ki.⁶ Éppen ellenkezőleg: a gazdag és kisebb mértékű társadalmi egyenlőtlenségeket felmutató országok többet költenek redistributív politikákra, mint azok, ahol nagyok az egyenlőtlenségek. Ezt a jelenséget gyakran „Robin Hood paradoxonnak” is nevezik, amelynek lényege, hogy a gazdagoktól a szegények felé áramló transzferek legkevésbé akkor és ott érvényesülnek, ahol, és amikor a legnagyobb szükség van rá.⁷

További kiindulópontnak tekintjük, hogy a jóléti államok modelljei, sőt azon belül az egyes államok egymástól is különböznek a szociális-jóléti kiadások mértéke, a munkaügyi kapcsolatok, valamint az állam munkaerő-piaci politikákba történő pénzügyi beavatkozása terén.⁸ Ezt az is mutatja, hogy az egyik leggyakrabban használt mutató, a szociális transzferek GDP-hez viszonyított aránya egymástól különböző, az elosztás rendszerét meghatározó alapelveken nyugszik. *Esping-Andersen* gyakran hivatkozott tipológiája a jóléti állam három típusát különbözteti meg – liberális, konzervatív, skandináv –, amelyek egyértelműen kifejezik az egyenlőtlenségről alkotott különböző felfogásokat. Ennek alapján a liberális jóléti állam „hatókör” nem minden állampolgárra terjed ki, hanem csak a rászorultak, a szegények támogatására szorítkozik. Ezzel szemben a szociáldemokrata jóléti állam a magas szintű újraelosztás által állampolgári jogon ad magas szintű ellátást, mellyel csökkenti a társadalmi egyenlőtlenségeket, míg a konzervatív jóléti államban a támogatásokat a foglalkoztatáshoz kötik. Következésképpen a szegénység csökkentésének mértéke a szociáldemokrata jóléti államokban jelentős, a li-

⁴ SVENJA GÄRTNER – SVANTE PRADO: *Inequality, trust and the welfare state: the Scandinavian model in the Swedish mirror*. Ekonomisk-historiska institutionen, Göteborgs universite Högre seminarier, 7/11-2012, AXEL WEST PEDERSEN & STEIN KUHNLE: *The Nordic welfare state model*. In Oddbjørn P. Knutsen (ed.), *The Nordic Models in Political Science: Challenged, but Still Viable?*. Fagbokforlaget. 2017. 219–238. pp.

⁵ MATTI ALESTALO – SVEN E. O. HORT – STEIN KUHLE: *The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons*. Hertie School of Governance-Working Papers, No. 41. June 2009

⁶ ESPING-ANDERSEN, GOSTA – MYLES, JOHN: *Economic inequality and the welfare state*, in: WIEMER SALVERDA – BRIAN NOLAN – TIMOTHY M. SMEEDING (eds.): *The Oxford handbook of inequality*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

⁷ LINDERT, PETER: *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Vol.1. Cambridge: Cambridge University Press, 15. p

⁸ ARTNER ANNAMÁRIA: *Az európai jóléti rendszerek és fenntarthatóságuk*. Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet. Műhelytanulmányok. 89. szám, 2011. június. 9. p

berális esetében alacsony, míg a konzervatív jóléti államban a kettő között van.⁹ Az egyenlőtlenség kezelése és annak módja tehát egyedül a skandináv modellben játszik meghatározó szerepet, ott viszont kifejezetten, mint a jóléti újraelosztásokat alátámasztó alapelv és politikai cselekvés jelenik meg.

Végül pedig alapvetésnek fogadjuk el, hogy a magas adók, a kiterjedt, de hatékonyan működő közszektor, a mérsékelt társadalmi egyenlőtlenség és a magas fokú bizalom együttesen alkotják a skandináv jóléti állam alapjait.

Az elemzés módszerének kialakítását nehezíti, hogy a jóléti állam kialakulásának és fejlődésének nincsen átfogó elmélete.¹⁰ Magunk részéről a széles körben elterjedt funkcionista és konfliktus-központú megközelítések mellett fontosnak tartjuk a függőség-elméletek, ezen belül is az „útfüggőség” (*path-dependency*) koncepciójának bevonását, ami alkalmas a változás és a stabilitás okainak feltárására és megértésére. Az útfüggőség két legfontosabb elemét a növekvő hozadék és a pozitív visszacsatolás jelenti. A növekvő hozadék végső soron azt eredményezi, hogy az érintettek akkor járnak jól, ha nem térnek le az útról. A kizárólagos pozitív visszacsatolás pedig olyan ön-megerősítő hatásokat vált ki, ami erős legitimációt ad a jelenlegi állapotoknak, így radikálisabb változásokat csak valamely külső „sokkhatás” vagy kritikus fordulóponthoz (*critical juncture*) képes előidézni.¹¹

Hipotézisünk szerint a skandináv modell rendelkezik hosszú távon is stabil, a fentiekben vázolt pillérekkel, ugyanakkor vannak dinamikusán változó elemei, amelyek kifejezik a rendszer alkalmazkodóképességét és fenntarthatóságát. Feltevésünket a svéd jóléti állam korai szakaszának vizsgálatával kívánjuk igazolni. Elsősorban arra keresünk választ, hogy melyek azok a hatótényezők, amelyek megteremtették az 1950-es évek végétől kibontakozó, modell értékűnek tartott svéd jóléti állam alapjait, amelynek elemzésével máig ható következtetéseket fogalmazhatunk meg a skandináv jóléti állam természetével és perspektíváival kapcsolatban.

Történelmi gyökerek és fejlődési utak

A nyugat-európai jóléti állam kialakulása a tizenkilencedik század utolsó negyedére vezethető vissza. Társadalombiztosítási programokat vezettek be, amelyekben Németország játszott úttörő szerepet, ahol az 1880-as években létrehozták a munkavállalók részére a betegség- és időskori, ipari balesetekre irányuló, valamint rokkantsági biztosítási formákat. Ahogy Európában mindenütt, az északi jóléti állam fejlődése is a korszak legfontosabb gazdasági, társadalmi, politikai változásaihoz kapcsolódott. Az északi orszá-

⁹ GEDEON PÉTER: *Rivális elméletek a jóléti államokról*. Politikatudományi Szemle XX/2. p. 8. hivatkozza az alábbi művet: HICKS, ALEXANDER – ESPING-ANDERSEN, GÖSTA: *Comparative and Historical Studies of Public Policy and the Welfare State*. In: Janoski, Thomas – Alford, Robert R. – Hicks, Alexander M. – Schwartz, Mildred A. (eds.): *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalization*. New York, Cambridge University Press, 2005. 509–525. pp.

¹⁰ TOMKA BÉLA: *Európa társadalomtörténete a 20. században*. Osiris Kiadó, 2009.

¹¹ THELEN, KATHLEEN: *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. *Annual Review of Political Sciences*. Vol. 2. 1999. 369–404. pp. PIERSON, PAUL: *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *The American Political Science Review*. Vol. 94, No. 2. (jun.), 2000. 251–267. pp. DAVID, PAUL A.: *Path Dependence-A Foundational Concept for Historical Social Science*. *SIEPR Discussion Paper* No. 06-08, 2007.

gokban elindult szociálpolitikai kezdeményezéseket közvetett módon a német gyakorlat befolyásolta, de már a kezdetektől megmutatkoztak a specifikus skandináv modell kialakulásának legfontosabb elemei. A tizenkilencedik század végétől a második világháborúig tartó időszakban alakultak ki a modellre jellemző állandó sajátosságok, amelyek eltérnek a jóléti állam fejlődésének a többi európai államban kialakult gyakorlatától¹²

Ezek közül első helyen említhető az állam és a református egyház közötti együttműködés, amelynek eredményeként – szemben az európai országok többségében, így Magyarországon is elterjedt gyakorlattal – az állam és a helyhatóságok hatáskörébe került a szegények segélyezése, általánosságban pedig a szociális problémák kezelése. Ez volt az egyik kiindulópontja az állam átfogó, domináns, sőt beavatkozó közszolgáltatási szerepvállalásának.

A második fontos tényező a politikai befolyással bíró, relatíve önálló, erős identitással rendelkező kisbirtokos parasztság befolyása. Ennek alapja a családi gazdaság, mint az agrártermelés legfontosabb egysége jelentősen különbözött mind a nyugat-európai (komplex, több tevékenységformát integráló gazdaságok), mind a kelet-európai (félfeudális nagybirtok) birtokszerkezetétől. A kisbirtokos parasztság ekképpen fontos szerepet játszott a korai társadalmi mozgalmakban és az agrárpártok megszerveződésében.

A harmadik elem a szociáldemokrata pártok szerepe, amelyek az 1930-as években kerültek hatalomra mind a három skandináv országban, szövetségben az agrár és/vagy liberális pártokkal, ami megteremtette az alapját a munka és a tőke közötti kompromisszumoknak. Társadalmi alapját a helyi nyersanyagforrásokra alapozott, export-orientált iparosodás jelentette. Fontos megjegyezni, hogy a kialakuló iparágak – eltérően a nyugat-európai fejlődéstől – nem a térségi koncentráció elvét követték, hanem egy egészségesebb, többpólusú térségi struktúrában működtek. Mindez nem a városi és vidéki lakosság közötti törésvonalak kialakulását, hanem éppen ellenkezőleg, a közös érdekek felismerését és az együttes fellépés intézményi kereteinek kialakítását vonta maga után. Összességében a tizenkilencedik század utolsó harmadában, a tömegpártok kialakulásának időszakára a skandináv országokban háromosztatú társadalmi szerkezet alakult ki, amit a politikai pártok is leképeztek: városi felső középosztály (liberálisok), ipari munkásság, bérből és fizetésből élők (szociáldemokraták), vidéki kisbirtokos parasztság (agrárpártok).

Végül meg kell említeni a társadalom szerkezetét és azokat a kulturális értékeket, amelyek magukba foglalták a nemek közötti egyenlőség feltételeinek kialakítását, a női választójog bevezetését, lehetővé tették és ösztönözték a nők aktív részvételét a reformok és a korai szociális törvények kidolgozásában.

A skandináv modell tehát már kialakulása során számos elemében különbözött a többi európai ország gyakorlatától, de korántsem mondható homogénnek. Közelebbről nézve már jelentős különbségek mutatkoznak a szociális politikák különböző típusai, bevezetésük ideje, sorrendje, valamint ellátásuk, megszervezésük módozata között.

A skandináv jóléti állam kialakulásának alapját a – tizenkilencedik század második felében kezdődött – gyors gazdasági növekedés és a vele járó szerkezeti átalakulás jelentette. Dánia, Norvégia és Svédország az 1870-es évektől a korabeli Európa leggyorsabban növekvő gazdaságának számított. Dánia a korszerű ipari eszközökkel működő mezőgaz-

¹² ERIC S. EINHORN – JOHN LOGUE: *Economic and Social Security in Scandinavia: A Model for the Baltic Area?* Prepared for the Council for European Studies meeting Chicago, March 29-April 2, 2006. 3-4. pp.

dasága révén már az első világháború előtt elérte az európai GDP átlagát, míg Norvégiában a hajózásra épülő kereskedelem, Svédországban pedig a több lábon álló ipar hozta létre a gyors ütemű fejlődés és növekedés feltételeit. Ettől eltérő képet mutat az 1918-as polgárháborúból csak lassan kilábaló, az iparosodás terén jelentős lemaradással küszködő Finnország fejlődése, ami jelentősen befolyásolta a jóléti rendszerek kiépítését, azok ütemét és mértékét. A növekedés üteme és intenzitása azonban nem jelentette azt, hogy a skandináv országok másoknál lényegesen fejlettebbek lettek volna, amit az is mutat, hogy a szociális kiadásai az 1960-as évekig nemzetközi összehasonlításban sem emelkedtek az átlag fölé.¹³ A hangsúly azon van, hogy ezekben az évtizedekben sikerült megalapozni a második világháborút követően kialakuló skandináv jóléti állam „aranykorát”.

A gazdaság átalakulását és fejlődését egy olyan tényező támogatta, ami szintén eltért a korabeli államfejlődéstől – ez pedig a kisebb, unitárius államberendezkedésű országokra „szabott” konszenzuális demokrácia. Ebből a szempontból az 1930-as évek vízvonalstónak tekinthetők, mivel valamennyi észak-európai országban kialakultak a politikai konszenzus intézményes feltételei – parlamentarizmus, többpártrendszer, munkaadói- és munkavállalói szervezetek megszerveződése –, amelyek megteremtették az egyes szektorok, valamint a tőke és munka világa közötti egyezségek, konfliktusfeloldó mechanizmusok és kompromisszumok alapjait. Ennek legfontosabb elemét az jelentette, hogy a törvényjavaslatok parlamenti vitáját és a formális döntéseket széleskörű és intézményesített egyeztetések előzték meg a kormány, a szakszervezetek és a munkaadói érdekképviseltek „háromszögében”. Emellett szinte főszabállyá vált a koalíciós, sőt nemritkán a kisebbségi kormányzás. A konszenzuális demokrácia működését gyakran egyfajta „negatív parlamentarizmusnak” is nevezik, amelyben a döntések súlypontja a parlamenten kívüli előkészítő- és alkufolyamatokra helyeződik.¹⁴

A skandináv modell közös alapjainak kialakulásához – különös tekintettel az egyes szociálpolitikák konvergáló tartalmi elemeire – meg kell említeni az észak-európai országok közötti együttműködés intézményes kereteit. Az első magas szintű politikai-közigazgatási egyeztetést 1919-ben Koppenhágában tartották, amelyhez a húszas években Finnország és Izland is csatlakozott. A folyamat eredményeképpen jött létre 1952-ben az Északi Tanács, illetve 1955-ben az északi országok közötti társadalombiztosítási konvenció. Mindent összevéve, az 1930-as évek elejétől kezdődő, a jóléti állam kiépítése felé vezető folyamat szorosan összekapcsolódott a belpolitikai értelemben vett társadalmi-politikai konszenzusépítéssel és a közös északi-skandináv identitás megerősödésével. Ez a két pillér kiemelt fontosságú eleme a skandináv modell koncepciójának.

Ami a konkrét intézkedéseket illeti, a tizenkilencedik század végétől Dánia tekinthető élenjárónak a szociális jogok, biztosítások, szolgáltatások és különböző ellátási formák kiterjesztésében, utána következik a második világháborúig terjedő időszakban Svédország, Norvégia és Izland. Ezt az is mutatja, hogy az első társadalombiztosítási törvényeket szinte egy időben fogadták el 1890 és 1895 között Dániában, Svédországban, Norvégiában, Finnországban és Izlandon, ám Dániában még két további törvénnyel bővítették a sort az évtized során. Mindez összefügg a gazdasági-társadalmi fejlődés és a politikai rendszer demokratikus mivoltának mértékével, és ezekben a mutatókban Dá-

¹³ ESPING-ANDERSEN, GOSTA: *Jóléti rezsimek és társadalmi rétegződés*. Esély 2017/1. 5. p.

¹⁴ MATTI ALESTALO – SVEN E. O. HORT – STEIN KUHLE 2009, 7. p.

nia első helye megkérdőjelezhetetlennek bizonyult. Ugyanakkor nincs egyértelmű ok-okozati összefüggés a gazdasági fejlettség és a demokrácia minősége, valamint a törvénybe foglalt szociális jogok és jogosultságok között.¹⁵ Nyilvánvaló, hogy egyéb, történelmi, kulturális, demográfiai és egyéb, inkább pragmatikus jellegű tényezők is szerepet játszottak abban, hogy a legiparosodottabb északi ország, Dánia az időskori nyugdíjnak, míg az ebből a szempontból kevésbé fejlett Norvégia az ipari munkások balesetbiztosításának adott prioritást. A korabeli Német Birodalom és az Osztrák-Magyar Monarchia sem tartozott – korabeli mércével mérve sem – a legfejlettebb demokratikus rendszerek közé Európában, mégis úttörői voltak a társadalombiztosítás bevezetésének.

A magyarázó tényezők között azonban – az ipari fejlettség és a demokratizálódás mértékétől függetlenül – megkérdőjelezhetetlen a Németországban 1885-ben lezajlott társadalombiztosítási törvényhozás hatása. Ez azonban sem tartalmában, sem ütemezésében nem jelentette a német gyakorlat pusztán másolását, amit jól mutat, hogy például Svédországban és Dániában évekig tartó viták és a korábban említett „érdekegyeztetési háromszög” javaslatait figyelembe véve csak jóval később, 1891-ben, illetve 1892-ben fogadtak el – a német mintával ellentétben nem kötelező, hanem az önkéntesség elvére épülő – betegség- és balesetbiztosítási törvényeket. De volt olyan eset is – a már említett dán időskori nyugdíjrendszer 1891-es kidolgozása – ami semmilyen hasonlóságot nem mutatott az 1889-ben elfogadott, hasonló németországi törvény alapelveivel, finanszírozási módjával, jogosultsági kritériumaival. A példaként említhető időskori nyugdíj esetében valamennyi északi ország felállította az 1930-as években az állami nyugdíjrendszert – az úgynevezett „emberek nyugdíját” –, ami az adott személyek anyagi helyzetének felmérése alapján átfogó és bőkezű átalányösszeget bocsátott juttatásként az idősek számára, amiből csak a jómódú kisebbség maradt ki. A munkanélküliség elleni biztosítás terén viszont már jelentős különbségek mutatkoztak: Norvégia a nemzeti társadalombiztosítás megközelítését választotta, míg Svédország, Finnország és Dánia hűségesebbnek bizonyult a félig magánjellegű önkéntes biztosításhoz, az ún. Ghent-szisztémához, együttműködve a szakszervezetekkel.¹⁶

Összegezve, az 1930-as éveket a skandináv modell (de még nem a jóléti állam átfogó koncepciója) fokozatos kiépülése jellemzi. Olyan kulcsfontosságú társadalombiztosítási programokat hoztak létre vagy reformáltak meg, mint az időskori nyugdíj, a baleset-betegség- és a munkanélküliség elleni biztosítás. Az alábbi táblázat jól mutatja az érintett országok között kitapintható hasonlóságokat és különbségeket. Kirívó esetként említhető, hogy Finnországban és Norvégiában jelentős késéssel, az 1930-as évek közepén vált valósággá az időskori nyugdíj, a jóléti állam kiépítését jelentős lemaradással kezdő Finnország pedig 1963-ban jutott el a kötelező betegbiztosításig. A családi pótlék bevezetésére pedig minden ország esetében csak a második világháborút követően került sor.

¹⁵ MATTI ALESTALO – SVEN E. O. HORT – STEIN KUHLE 2009, 10. p

¹⁶ A Ghent-rendszer olyan önkéntes biztosítási rendszer, amelyet a szakszervezet nyújt szolgáltatásként a tagjainak, de az állam is támogatja azt.

1. sz. táblázat

Társadalombiztosítási programok bevezetésének időpontjai a skandináv országokban

	Baleset-biztosítás		Betegség-biztosítás		Nyugdíj-biztosítás		Munkanélküli biztosítás		Családi pótlék
	Önk	Köt	Önk	Köt	Önk	Köt	Önk	Köt	
Svédország	1901	1916	1891	1953		1913	1934		1947
Dánia	1898	1916	1892	1933	1891	1922	1907		1952
Finnország		1895		1963		1937	1917		1948
Norvégia		1894		1909		1936	1906	1938	1946

Forrás: TOMKA BÉLA: *A jóléti állam Európában és Magyarországon*. Corvina, Budapest, 2008. 11. p. alapján saját szerkesztés

Ahhoz, hogy a fenti biztosítási formák a gyakorlatban is működőképpé váljanak, szükség volt a nemzeti statisztikai hivatalok megszervezésére, valamint hiteles adatgyűjtéseire és szolgáltatásaira. A 19. század közepétől kezdve szinte valamennyi európai ország komoly erőfeszítéseket tett a nemzeti statisztikai hivatalok felállítására, amelyek kezdettől fogva az államépítés, az állami kapacitások és a közbürokrácia működésének lényeges előfeltételeivé váltak. A Németországból érkező, a társadalombiztosítási programok bevezetését célzó impulzusok szerencsés módon találkoztak az északi országok statisztikai rendszereinek kiépülésével és a szükséges fejlettségi szintet elérő gyakorlati működésével.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy önmagukban az egyes jóléti intézkedések időpontja nincs feltétlenül összhangban az adott állam jóléti színvonalával. Éppen a skandináv eset mutatja, hogy a két világháború között induló biztosítások már a kezdetektől a lakosság vagy a foglalkoztatottak szélesebb körének garantáltak nagyobb léptékű juttatásokat, mint azok az országok, ahol már régebb óta működtek jóléti rendszerek.¹⁷

A skandináv jóléti rendszerek megalapozottságának első nagy teherpróbáját az 1929-33-as világválság jelentette. A többi országhoz hasonlóan a skandináv államoknak is viharos társadalmi-politikai konfliktusokkal kellett szembenézni: Svédországban folyamatos sztrájkhelyzet volt, Finnországban polgárháború, Norvégiában pedig a baloldali párt belépett a szovjet Kominternbe.¹⁸

Az akkoriban legfejlettebb skandináv országnak számító Dániában 1933 elején a munkásság egyharmada munkanélküli volt. A kormányon lévő szociáldemokraták és a liberálisok közötti kompromisszum eredményeként leértékelték a koronát, az elbocsátások befagyasztása érdekében betiltották a sztrájkokat, ezzel párhuzamosan pedig erős szociális védőháló bevezetéséről döntöttek. Norvégiában az évtized végén rövid, a gazdasági világválság kitöréséig tartó konjunktúra bontakozott ki, főként a hajózásban, a bálnavadászatban és a prémes állatok tenyésztésében. A gazdasági válságból ennek bázisán viszony-

¹⁷ TOMKA BÉLA: *A jóléti állam Európában és Magyarországon*. Corvina, Budapest, 2008. 15. p.

¹⁸ POGÁTSÁ ZOLTÁN: „Az északi modell nem a skandináv erdőben terem”. https://lumens.blog.hu/2015/10/30/_az_eszaki_modell_nem_a_skandinav_erdoben_terem (letöltés: 2018.09. 10.).

lag gyorsan sikerült kilábalni, ám annak tanulságait levonva, 1938-ban bevezették a munkanélküli-biztosítást és adóemeléssel járó szociális programba kezdtek. Svédországban – amint ezt utóbb részletesebben is bemutatjuk – a kormány gazdaságélénkítő programokkal, a szükségmunkák bevezetésével, valamint az adópolitikára, az öregségi nyugdíjra, az egészségügyre, valamint a művelődésügyre kiterjedő radikális reformok tervezésével és fokozatos bevezetésével vitte végbe a válságkezelés folyamatát.¹⁹

A svéd jóléti állam kezdetei

Az 1870-es évek előtt Svédország a fejlődésben elmaradott országok közé tartozott. Ez azonban jelentős mértékben megváltozott a tulajdon védelmére, az oktatásra, a fizikai infrastruktúra fejlesztésére irányuló reformok eredményeként. A vállalkozások és a kereskedelem szabadságát egy 1864-ben hozott törvény garantálta. A földhasználat rendezése következtében a mezőgazdaság termelékenységének látványos javulása már az iparosítást megelőzően elkezdődött. Jóllehet az ország földrajzi értelemben inkább vidéki-esnek tekinthető, a kedvező földrajzi adottságokra, a bőséges ásványkincsekre és energiaforrásokra támaszkodva Svédország komoly iparosodás és városiasodás küszöbén állt az 1890-es években. A növekedés első nagy korszaka 1890 és 1930 közé tehető. Ebben az időszakban Svédország a világ gazdaság fejlődésének egyik éllovasává vált, miután az egy főre jutó növekedés arányát tekintve csak Japán előzte meg 1870 és 1970 között.²⁰ Ebben az időszakban az ország nyersanyag-exportőrből az igényes gyári termékek előállítójává és forgalmazójává vált. Ezt a számok is alátámasztják: míg 1890-ben a gyáripar termékei még csak 2 százalékát tették ki az exportnak, ez 1913-ra már 13 százalékra, 1946-ra pedig 25 százalékra emelkedett. Érdekes felfigyelni a találmányok és szabadalmak nagy számát is.²¹ Ebben az időszakban jöttek létre Svédország mai napig emblemikus vállalatai, mint a Volvo, a Saab, az Ericsson. A fejlődéshez Svédország katonai semlegessége, a háborúból való kimaradása is jelentősen hozzájárult. Összegezve, az állam szabad kereskedelmet támogató szerepvállalása, a jól képzett, nem túlburjánzó köztisztviselők elkötelezettsége, az alacsony vámok, a vállalkozások és a kereskedelem szabadsága, a társadalmi mobilitás, valamint a háborúk elkerülése oda vezetett, hogy Svédországban volt az időszakban a legmagasabb egy főre vetített jövedelemgyarapodás.

Ebből azonban nem következik automatikusan a jóléti állam kialakítása, és valójában nem is ez volt az eredeti cél.²² A liberális politikusok az 1920-as években attól tartottak, hogy amennyiben az újonnan szerzett szabadság és a gazdasági fellendülés nem

¹⁹ NÉMETH ISTVÁN (szerk). *20. századi egyetemes történelem*. Osiris Kiadó. 2005. https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011_0001_520_a_20_szazad_egytort_1/ch04s04.html (letöltés: 2018.09. 10.).

²⁰ STEIN, PETER: *Sweden: From Capitalist Success to Welfare-State Sclerosis*. Cato Institute Policy Analysis No. 160, September 1991. 4. p.

²¹ A teljesség igénye nélkül említjük meg a dinamit feltalálójának, Alfred Nobelnek, Gustav Dahlénnak a világítótornyok és világítóbóják gáztartályainál használható automatikus szabályzók feltalálójának, és a hűtőszekrények működési elvének tökéletesítésében meghatározó szerepet játszó Baltazar van Platen nevét

²² BYLUND, PER: *The Modern Welfare State: Leading the Way on the Road to Serfdom*. In: Thomas E. Woods Jr. Wilmington (ed.) *Back on the Road to Serfdom: The Resurgence of Statism*. ISI Books. 2011.

vált ki pozitív, kézzelfogható hatásokat az általános jólét és az életszínvonal területén, a kollektív családottság komolyan veszélyeztetheti a társadalmi békét. Ennek elkerülése érdekében került sor korlátozott mértékű társadalmi és jóléti reformok kezdeményezésére. Ennek eredményeként már a politikai elit viszonylag korán magáévá tette az egyenlőtlenségek mérséklésének, illetve ezzel összefüggésben az erőteljes társadalmi újraelosztás szükségességének gondolatát.

A jóléti állam kiépítésének politikai vezetése elsősorban az 1932 és 1976 között minden választást megnyerő Szociáldemokrata Párthoz kapcsolódott. A párt erejét és befolyását mutatja, hogy sohase szerzett 40 százaléknál kevesebbet a választásokon, míg a mindenkori legerősebb rivális általában 25 százalék körüli eredményt ért el. A szociáldemokraták felemelkedése egyben az aktivista, keynesiánus gazdaságpolitika gyakorlati megvalósítását is jelentette. Ezt az is mutatja, hogy 1932-ig a svéd kormány a GDP 10 százaléka alatt tartotta a kormányzati kiadások mértékét, a szociáldemokrata párt akkori vezetője, *Per Albin Hansson* jelentős mértékű emelésbe fogott annak érdekében, hogy Svédországot a „nép otthonává” („*Folkhem*”) tegye, ami a kapitalizmus és a szocializmus közötti átmenetet hivatott szimbolizálni.

Mindezek alapján az 1930-as években kialakultak a svéd jóléti állam alapjait, amelynek *Peter Stein* összegzése szerint négy fő eleme különíthető el.²³

Az első az erős szakszervezetek és a centralizált iparági bérmegállapodások. A két világháború között a kék-galléros munkavállalók 90, a fehérgallérosok 80 százaléka szakszervezeti tagsággal rendelkezett. Ennek következtében a svéd nagyvállalatok erejével szemben erős ellensúlyt képeztek a rendkívül jól szervezett, valódi tömegtagsággal bíró szakszervezetek. Az ágazati tömörülések hagyományosan a szociáldemokraták bázisát alkották, sokáig engedélyezett volt az automatikus párhuzamos tagság. Ennek ellenére szereplők közötti együttműködést kezdetben komoly ellentétek sztrájkok, zavargások tarkították, mígnem 1938-ban a kékgallérosok legnagyobb szakszervezeti tömörülése és a svéd munkaadók konföderációja megegyezett egymással a Saltjöbadeni Megállapodás aláírásával.²⁴ Ennek érdekében a két szervezet az aktuális nemzeti jövedelem alapján rendszeresen egyeztetet a bérekről, a munkafeltételekről, a termelékenységet meghatározó tényezőkről. A bérmegállapodások – legalábbis a szabad piaci verseny híveinek nézőpontjából – azonban korántsem mondhatók ideálisnak. A centralizált iparági megállapodások torzítóan hatottak az árakra, a szolidaritáson alapuló – egyenlő munkáért egyenlő bért követelő – bérpolitika minden piaci szereplőre egyformán kiterjedt, függetlenül azok gazdasági teljesítőképességétől. A modell tervezői ezzel szemben azzal érveltek, hogy kismértékű bérkülönbségek elősegítik a gazdaság szerkezetének elmozdulását az alacsony termelékenységű szektoroktól a magas termelékenységű szektorok felé, miután „kiejti” az életképtelen cégeket, és előnyben részesíti a versenyképes vállalatokat.

A második elemet a szabad kereskedelem alkotja. Svédország erősen függ a külkereskedelemtől, az export és import aránya a GNP 30-35 százalékát teszi ki. Ez mindenesetre magyarázatul szolgálhat arra, hogy miért volt mindig konszenzus a szabad keres-

²³ STEIN, PETER 1991, 6. p.

²⁴ A szakszervezetek és munkaadói érdekszervezetek jóléti reformjavaslatai sokszor radikálisabbak voltak, mint a szociáldemokrata kormány eredeti reformelképzelései. Ld: GEDEON PÉTER: *Rivális elméletek a jóléti államokról*. Politikatudományi Szemle XX/2. 15. p.

kedelem prioritása tekintetében. A hazai ipar ezért rákényszerült arra, hogy állja a versenyt a külföldi cégekkel. Ezért érdekükben állt a „gazdasági” béke feltételeinek folyamatos biztosítása a munkavállalókkal kötött ipari bértmegállapodások formájában.

A harmadik tényező az államosítások csekély mértéke. Annak ellenére, hogy az államosítás a szociáldemokraták egyik legfontosabb elvi célkitűzése volt, csupán kis mértékben ültették át a gyakorlatba. Az 1970-es évekig az iparágak között csupán kettő esett a kormányzati közbeszerzések alá: a hadászati légierő számára fejlett technológiák biztosítása, valamint a nukleáris energia. Egészen 1970-ig a kormányzati ellenőrzés alá eső vállalatok aránya nem haladta meg az 5 százalékot. Ahol számottevő volt az állami tulajdon és a menedzsment (például a vasúti közlekedés és a közszolgáltatások), ott a feladatok ellátását magasán képzett közvetlen politikai befolyástól mentes közbürokrácia végezte.

A negyedik tényező a központi gazdasági tervezés hiánya. A szociáldemokrata párt tartózkodott bármilyen központi tervutasítási rendszer bevezetésétől. Ez azonban nem jelentette azt, hogy az állam nem gyakorolt befolyást az erőforrások felhasználására a magas adók és a jóléti célokat szolgáló újraelosztás érdekében. Ez azonban inkább beavatkozásoknak, semmint direkt utasítások rendszerének tekinthető, és számos tényező (például a szabad kereskedelem) ellensúlyozza az esetleges káros következményeket.

Végül az ötödik lényeges tényezőt a nagyméretű közszektor és a működéséhez szükséges progresszív adórendszer jelenti. Fenntartása valamennyi társadalmi csoportnak érdekében állt, különös tekintettel a magas adóbázist látszólag leginkább „elszenvedő” középosztálynak, amely az ingyenes oktatás, egészségügy, valamint a munkaerőpiacról való önkéntes és ideiglenes kivonulás lehetősége okán a jóléti államban nem a „nulla-összegű játék” logikáját látta (ahol bármilyen előny csak mások rovására realizálható), hanem „győztes” (*win-win*) élethelyzetnek értékelhette.

Mindent összevéve, ezt az időszakot az erős növekedés és a későbbi növekedést megalapozó fejlesztések egyaránt jellemezték. A gazdasági fejlődés kihatott a társadalom mentális átalakulására is: a svéd önkép lényeges eleme a keményen dolgozó, önálló, független ember, aki gondot visel önmagára, családjára, kisebb közösségekre és a hazájára. Kiemelt jelentőséggel bírt a korszak társadalmának etnikai, nyelvi, vallási és kulturális homogenitása, valamint egyfajta közmegegyezés a szolidaritás és az egyenlőségre törekvés nemzetépítő szerepéről. Végül, de nem utolsósorban az államra nem valamiféle ördögtől való problémaként, hanem ellenkezőleg, mint a felmerült problémák megoldójára tekintettek.²⁵

A gazdasági válság évei és a kilábalás

A világválság Svédországot csak kisebb mértékben érintette, így a kilábalás is viszonylag rövid ideig tartott. A nagyobb problémák elkerülésében számos tényező játszott szerepet.²⁶ Először is sikerült elkerülni az ország tőkeállományának bedőlését, többek kö-

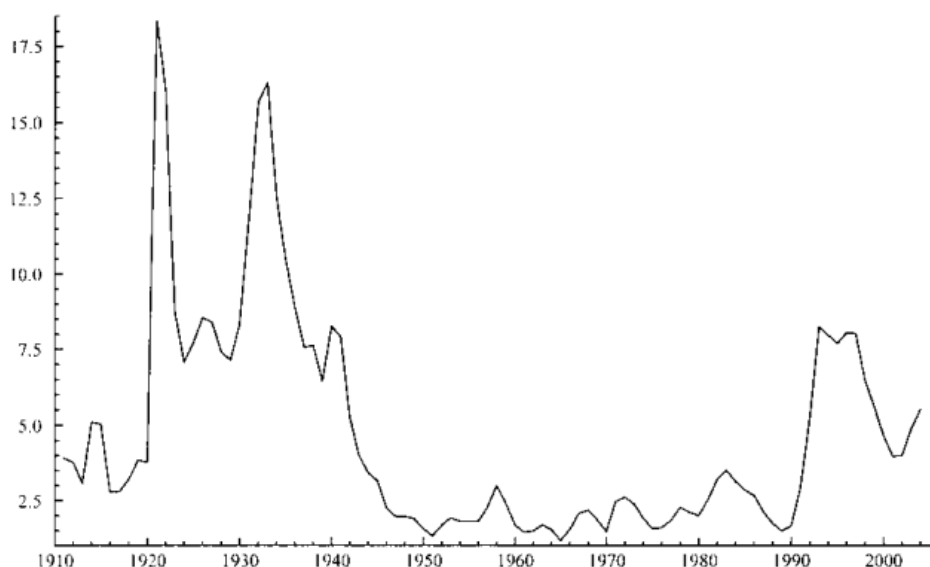
²⁵ NYILAS MIHÁLY: *A svéd jóléti rendszer: szociáldemokrata tradíciók és új kihívások*. Kapocs 46. szám. 2010. 1–4. pp.

²⁶ STEIN, Peter 1991.

zött az arany standard 1931-ben történő feladásával és még ez év szeptemberében a korona leértékelésével. Mindez azt eredményezte, hogy a visszaesés Svédországban viszonylag enyhe volt, és a kilábalás is gyorsan ment végbe az export drasztikus növekedésének köszönhetően. A korona leértékelése, valamint az ezzel párosuló stabil és kiszámítható költségvetési politika a válságkezelés szükséges előfeltétele volt, de nagymértékben támaszkodhatott a korábbi évtizedekben lezajlott gazdasági és társadalmi reformok eredményei.

1. sz. ábra

A svéd munkanélküliek munkavállalókhöz viszonyított aránya 1911 és 2004 között (%)



Forrás: ANDERS FORSLUND – ALAN KRUEGER: *Did Active Labor Market Policies Help Sweden Rebound from the Depression of the Early 1990s?* In: Richard B. Freeman – Birgitta Swedenborg – Robert Topel (ed.): *Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden*. The University of Chicago Press, 2010. 160. p

A két világháború között a szociálpolitikai viták két kérdés köré koncentráltak. Az egyik a rászorultsági alapú ellátások háttérbe szorítása és az ellátások általánossá tétele, a másik a munkanélküliség kezelése volt. Már itt jelentkezett a svéd modell egyik fontos jellemzője: a gazdasági és szociális problémák együttes és egyenrangú kezelésére való törekvés. A teljes foglalkoztatást egyszerre tekintették az egyenlőtlenség mérséklését és a gazdaság hatékonyságát javító eszköznek.²⁷

A kormány támogatni kezdte a különböző szakszervezetek által működtetett betegbiztosítási alapokat. Erre azért volt szükség, mert nyilvánvalóvá vált, hogy betegség vagy az időskor beköszöntével a városi munkavállalók nem rendelkeztek azokkal a tá-

²⁷ NYILAS MIHÁLY 2010, 3. p.

mogatási formákkal, amelyeket vidéken a farm vagy a család biztosítani tudott. A modernizáció olyan biztosítási rendszert igényelt, amely kellőképpen rugalmas és fenntartható módon képes kielégíteni a vidéki népességhez képest jóval mozgékonyabb bérből és fizetésből élők igényeit.

A reformokon átesett betegbiztosítás jóval korábban, még 1910-ben jelent meg. Az egészségbiztosításnak ez a korai modellje távolról sem volt univerzális; önkéntességen alapult, csekély összegre rúgott, ami a jövedelemhez kapcsolódott. Az univerzális megoldáshoz vezető út hosszúnak és bonyolultnak bizonyult. Az első komoly előrelépés 1937-ben következett be, amikor a szociáldemokrata miniszter, *Gustav Möller* egy bizottságot nevezett ki azzal a céllal, hogy tervezzék meg az univerzális és kötelező érvényű egészségbiztosítás rendszerét. *Möller* elkötelezetten képviselte az univerzalizmus elvét, amely szerint társadalmi osztálytól, foglalkozástól, nemtől függetlenül mindenkinek joga van a juttatásokra és a különböző ellátási formákra, elutasítva a jövedelemhez kapcsolódó juttatások gondolatát. A bizottság munkájának gyümölcse azonban csaknem húsz év elteltével érett be, amikor a Szociáldemokrata Párt a Parasztpárttal szövetségben olyan modellt indított el, ami egyszerre teljesítette az univerzális (átalánydíjas formában) és a jövedelemhez kapcsolódó juttatások és ellátások tartalmi elemeit. A rendszer a bérből és fizetésből élőkre terjedt ki, nem vonatkozott ugyanakkor az önfoglalkoztatókra.

Az univerzális, átalánydíjas nyugdíjrendszer 1948-ban kezdte meg működését. A juttatások mértéke alacsony volt, de elegendő ahhoz, hogy nyugdíjasok sokaságát tegye függetlenné a szegénygondozás rendszerétől. Az új nyugdíjrendszer által kiváltott újraszámítás hatásosnak bizonyult, mivel a szegények jövedelme jelentősen emelkedett. Az univerzális, átalánydíjas nyugdíjrendszert kiegészítő, jövedelemhez kapcsolódó nyugdíjak 1958 folyamán jelentek meg. Ezt a juttatást a tizenöt legmagasabb jövedelemi év után állapították meg. A nyugdíjrendszer összességében a félérgalléros munkavállalók magasabb jövedelméhez igazodott, ami jelentősen lazította a munkaadók által biztosított kiegészítő nyugdíjaktól való függőséget.

A szakszervezetek még 1892 elején kidolgozták a munkanélküliségi biztosítást. A számos más országban bevezetett univerzális, kötelező munkanélküli biztosítással szemben Svédország a korábban már említett Ghent rendszert választotta, ami a szakszervezeti tagsághoz kötötte a jogosultságot. A biztosítási alapokhoz való állami hozzájárulás mértéke a 1940-es évekig alacsony volt, miután alapvető kérdésekben nem született megegyezés a szakszervezetek és a kormány között. A patthelyzetet az oldotta fel, hogy a szakszervezetek erős politikai befolyásra tettek szert az 1930-as és 1940-es évek során, amelynek hatására a kormány olyan feltételeket ajánlott, ami megfelelt az igényeknek. Érdekes ellentmondás ugyanakkor, hogy a szakszervezetek magas aránya ellenére Svédországban a munkavállalók jelentős hányada nem veszi igénybe a biztosítási rendszert, az ország pedig a mai napig nem rendelkezik univerzális munkanélküliségi biztosítási rendszerrel.

A szociális transzferek GDP-hez viszonyított aránya hosszú ideig stagnált. Sokáig 3 százalék alatt maradt, majd érdekes módon a gazdasági világválság tetőpontján, 1930-ban kezdett lassan emelkedni. Az emelkedés lassú ütemben folytatódott mintegy két évtizeden keresztül, míg az 1950-es évek végére elérte a 10 százalékot. Az 1960-as évektől pedig az arány 1990-re 30 százalékra kúszott fel.²⁸

²⁸ SVENJA GÄRTNER – SVANTE PRADO 2012, 5. p.

Mindent összevéve, a svéd jóléti rendszer elvi és koncepcionális gyökerei az 1930-as és 1940-es években találhatók, amelyek megalapozták a további fejlődést, ami három hullámban zajlott. Az első szakaszban történt meg az univerzális átalánydíjas juttatások rendszerének bevezetése az 1950-es évek elején, a másodikban a jövedelemhez kapcsolódó juttatások léptek be az 1950-es évek végén, majd a sort a közsféra feladatainak és méretének kiterjedése zárta az 1960-as és 1970-es években. Mindezek eredményeként vált az 1950-es évek végére a jövedelembiztosítás és az univerzalitás a svéd jóléti állam két legfontosabb pillérévé.

Következtetések

A skandináv jóléti állammal foglalkozó elemzések megkerülhetetlen eleme a „mi volt előbb” típusú kérdések megválaszolása. Az alapproblémát az alkotja, hogy a különböző koncepciók nézőpontjából nehéz objektíven megítélni, hogy a jóléti állam rendszerének kiépítése és működtetése eredményezte-e az egyenlőtlenség mérséklését és a jóléti standardok univerzális biztosítását eredményező hatásokat, avagy a feltételeket az előző évtizedek gazdasági és társadalompolitikai reformjai alapozták meg.

Tanulmányunk alapján úgy látjuk, hogy az érett, modell-értékűnek tekintett svéd jóléti állam kialakulását megelőzte az ország gazdasági fejlődése, ami nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy az ország viszonylag gyorsan magához tért a gazdasági világválság okozta sokkból, részben létrehozva, részben stabilizálva a későbbi fejlődés alapfeltételeit. Ebben a folyamatban nem lehet eléggé hangsúlyozni a konszenzuális demokrácia viszonylag korai kiépülését, ami a kifejlett jóléti állam lényeges eleme és egyben előfeltétele.

A jelen tanulmány bevezetőjében említett „Robin Hood paradox” érvényességét mutatja, hogy azokban az országokban, amelyeket meghatározott kritériumok alapján a múlt század ötvenes-hatvanas éveitől kezdve jóléti államnak nevezhetünk, az egyenlőség magas szintje a jóléti állam kiépülésének nem a következménye, hanem a szükséges – habár önmagában kétségkívül nem elégséges – előfeltétele volt.

A huszadik század folyamán a skandináv társadalmi tervezés hatóköre folyamatosan bővült azzal a céllal, hogy kiegyensúlyozott gazdasági és társadalmi fejlődést érjenek el – azaz a gazdasági növekedést és a társadalmi igazságosságot. Így a szegénység elleni küzdelem kézzelfoghatóan együtt jár az állami intézményépítéssel a társadalmi és gazdasági növekedés, valamint a politikai demokrácia érdekében. A stratégia az volt, hogy ne csupán a munkaerőpiacról kiszorult munkavállalóknak nyújtsanak védőhálót, mint a kontinentális és az angolszász (de nem neoliberais) modell esetében, hanem a középosztálynak is, így e széles (és belülről rétegzett) társadalmi csoport is érdekeltté vált a rendszer működtetésében, és a magas adók megfizetésében.

A nagy gazdasági és szociális alrendszerek valamennyi elemére kiterjedő, társadalmi és politikai konszenzusra épülő megalapozása, a gyors ütemű és töretlen folyamatos fejlődés és növekedés, a sikeres válságkezelés egyaránt azt mutatja, hogy az „útfüggőség” a skandináv modell esetében nem vezetett a rendszer „foglyul ejtéséhez”, vagy hamis „bezáródáshoz.” Az útfüggőség nem zárja ki a fokozatos, kis lépésekben megvalósuló változásokat, amelyeket belső és külső hatások egyaránt kiválthatnak. A változás főleg külső, a stabilitás pedig belső tényezőkre vezethető vissza.

A fokozatos változás a valóságban a „rétegződés” (*layering*) és az „átalakítás” (*conversion*) fogalmaival írható le. Utóbbi azt jelenti, hogy a meglévő intézményeket a célok megváltozásához kell hangolni. Előbbi pedig arra utal, hogy amennyiben nincs elegendő kapacitás vagy erőforrás az intézmények átalakítására, a meglévőkön belül lehet új formációkat vagy konfigurációkat létrehozni.

Ennek fényében a skandináv típusú jóléti állam stabil, az állandóságot biztosító elemei és működési mechanizmusai hosszú évtizedeken keresztül, lényegében napjainkig kimutathatók. Érvelésünk szerint a tizenkilencedik század végén megkezdett, majd az 1930-as és 1940-es években kibontakozó szakmai- és értékviták alkották a fejlett – *Gösping* tipológiája szerint szociáldemokrata – értelemben vett svéd jóléti állam eredőjét. Ez azonban csupán egy hosszú, majdnem egy évszázados folyamat fontos szakaszának tekinthető, ami a gazdasági világválság hatásaival és kezelésével együtt katalizátor szerepet töltött be a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésében és a bizalom szintjének és dimenzióinak erősítésében.

A későbbiek során, különösen az 1970-es évek közepétől kezdve a jóléti államok értelmezése és gyakorlata változásra és alkalmazkodásra kényszerült, és ez alól a skandináv – és persze a svéd – modell sem vonhatta ki magát. Az 1990-es évek elejére már nyilvánvalóvá vált, hogy a jóléti állam klasszikus modellje elérte lehetőségei határait. Ez azonban nem vonta maga után a rendszer felbomlását, hanem széles körű, mély változások kezdődtek a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodás érdekében, először a kilencvenes években a neoliberalizmus, majd a 2008-as válságkezelés folyamatában az állam „visszavétele”, az állam-központú kormányzás felé. Napjainkban az európai jóléti államok klasszikus típusai már kevésbé markánsan különíthetők el egymástól, mivel a globalizációhoz történő alkalmazkodás, a szinte permanens válságkezelés sokrétű tanulási folyamatot indított el az érintett országok között, elsősorban közpolitikai transzferek és jó gyakorlatok formájában. Mindez azonban egyelőre nem kérdőjelezi meg a skandináv modell alapjait, életképességét, a változó környezethez való alkalmazkodás képességét és innovatív megoldásait.

TIBOR TÓTH

THE SCANDINAVIAN WELFARE-MODEL IN THE PRACTICE OF THE CRISES-MANAGEMENT IN THE 1930S

(Summary)

It has been widely accepted, that northern European countries are a special group in the family of democratic, welfare-capitalist states. These countries are linked each other to the common historical, cultural and economic roots, furthermore the combination of social policy between free competitive capitalism and Soviet-type monolithic systems. The trend of the development has been unbroken for decades. and as a result of that, in scientific discourses has become widely accepted that the "Nordic-Scandinavian or social

democratic-institutionalist" welfare model has been special features within the group of European welfare systems, next to the continental, Anglo-Saxon and Mediterranean model. The starting point of this paper is that the Scandinavian model is contain long run stable attributes and also dynamically changing elements and these stability and flexibility ensure the adaptability and sustainability of the welfare system. The authors justify there assumption by examining the early stage of the welfare state in Sweden. First of all, the authors looking for the main factors that have created the Swedish welfare state, which have developed from the end of the 1950s.

The conclude of this paper, that the emergence of the model-wise Swedish welfare state was preceded by the economical, political and social development of the country, which –on one hand- greatly contributed to the country's relatively rapid withdrawal from the shock caused by the global economic crisis, and on the other hand partly create and partially stabilizing the conditions of the development.

However, this can only be seen as an important stage of a centuries-long process, which has contributed to reducing social inequalities.

VARGA NORBERT*

A városi tanács működése a magyar közigazgatási rendszerben**

Az 1867. évi kiegyezést követően került sor a közigazgatás átfogó szabályozására, a városok és a megyék reformjának megvalósítására az 1870:XLII. tc. alapján.¹ A törvényhatóságok szabályozása során a kormány arra törekedett, hogy a dualizmus időszakának közjogi konstrukcióját fenntartsa, a kormány intézkedéseit a középszintű közigazgatási egységek végrehajtsák, vagyis a közigazgatás zavartalan működését a legteljesebb centralizáció mellett valósítsák meg. A közigazgatási szervezetben a törvényhatósági bizottság mellett a városi tanács játszott jelentős szerepet a polgárok mindennapi életének irányításában.² Ezért fontos, hogy a városi tanács szervezetének szabályozását és működését megvizsgáljuk, kitérve a szorosan hozzá kapcsolódó hivatalok, tisztviselők, segéd- és szolgazsemélyzet feladatkörének elemzésére Debrecen és Szeged szervezeti szabályrendelete alapján.

Az egyik legjelentősebb eltérés a két törvényhatósági jogú város szervezeti megoldásában ott jelentkezett, hogy Debrecenben külön közigazgatási és gazdasági tanácsot

* egyetemi docens, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Magyar Jogtörténeti Tanszék

** „A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Államtudományi Kutatóműhely* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.”

¹ PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A járások polgári kialakítását befolyásoló tényezők az 1870:XLII. tc. végrehajtása során*. In: P. Szabó Béla – Zaccaria Márton Leó – Árva Zsuzsanna (szerk.): *Profectus in litteris IX.* Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Debrecen, 2018. 234. p.; PÉTERVÁRI MÁTÉ: *Az igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztása járási szinten*. Forum. Acta Juridica et Politica. 2018/1. 243. p.; PÉTERVÁRI MÁTÉ: *Erekly István élete és munkássága, tekintettel a 19. század második felében történt közigazgatási reformokra*. Jogtörténeti Szemle. 2014/3. 33. p. EREKLY ISTVÁN: *A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata. Budapest, 1910. 73–76. pp. KAJTÁR ISTVÁN: *Magyar városi önkormányzatok (1848–1918)*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992. 68–77. pp. CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 119–124. pp. PAPP LÁSZLÓ: *Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira*. De Iurisprudentia et Iure Publico. 2012. 6–11. pp. PAPP LÁSZLÓ: *The concept of autonomous local governments and their different forms of appearances in the traditions of our national public law*. Journal on European History of Law. 2012. 3. 62–65. pp. STIPTA ISTVÁN: *Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához*. In: Tóth Károly (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára*. Acta Juridica et Politica Tom. 41. Szeged, 1992. 481–493. pp.

² PÉTERVÁRI MÁTÉ: *One Empire and Two Ways of Public Administration: The Second Level Administrative Division in Austria–Hungary*. Journal on European History of Law. 2018/2. 135 p.

kívántak létrehozni. Ez a differenciálás a szegedi tervezetben nem szerepelt. Az 1870:XLII. tc. sem ismerte ezt a megkülönböztetést, hiszen egységes városi tanácsot kívánt bevezetni. Röviden érdemes ezért a debreceni tervezetet bemutatni.

Az 1871. november 9-én tartott törvényhatósági bizottsági ülésen tárgyalták Debrecenben azt a tervezetet, ami szerint a közigazgatási és a gazdasági ügyeket el kellene választani egymástól. A tervezet szerint a törvényhatósági bizottság feladatkörébe tartoztak volna azok a feladatok, amelyek mindkét tanács hatáskörét érintették.³

A tervezetben a közigazgatási tanács hatáskörébe a következő ügyeket sorolták: a miniszteri rendeletek végrehajtása, a köröztetések, az országos és a helyi rendőri, a honvédelmi, a katonai, a közadó és a fegyenc ügyek, a közigazgatási költségvetés tervezése, az alapítványi pénztárak kezelése, a vagyontalan árvák segítése, az egészségügy, a gázvilágítás, a közkórház és az iskola ügyek, az országos közmunka, a könyöradományok gyűjtése, az élelmiszerekkel való rendelkezés, a vasút, az országutak kezelése, az italmérés, a népszámlálás, a bizonyítványok kiállítása, a közlevéltár kezelése, az ipar és a kereskedelem.

A tanácson belül osztályokat kívántak kialakítani az ügyek szakszerű ellátása végett, amelyek rendőr és katonai; adó és számvevői; iskolai, egyleti, sajtó és közmunkaügyi; árva, szegény, közkórházi és közegészségügyi osztály. A polgármester feladatkörébe marad a tanácson belüli munkamegosztás meghatározása. A rendőri és a katonai osztályhoz tartozó ügyeket a főkapitány intézte volna, a többi felsorolt osztályhoz tartozó ügyeket pedig két tanácsnok irányította volna a tervezet alapján.

A tanács tagjai közül a polgármester, a főkapitány, a két tanácsnok és a főjegyző szavazati joggal, míg a tisztí főügyész, a főmérnök, a főorvos és a főszámvevő tanácskozási joggal rendelkezett. A polgármester döntötte el, hogy milyen ügyeket kell elintézni tanácsülésen kívül, azzal a megkötéssel, hogy a kölcsönök utalványozásáról és a biztosítékok meghatározásáról mindig a tanácsülésen kellett intézkedni. Az ülésen kívül intézendő feladatokat az ügyosztályokban az osztálytanácsnokok által, de a polgármesterrel, illetve helyettesével egyetértésben, és azok egyetemleges felelőssége mellett végrehajtani.

Az ügyekről külön ún. „előadmányt” kellett készíteni, amelyben a tanácsülés idejéig, az ügydarab számát, tartalmát, az előadó határozati javaslatát, a határozat következtében szükséges kiadmányokat, a felterjesztéseket és a leveleket jegyezték volna, amelyet az előadónak kellett aláírni. A tanácsülésekről az aljegyző készített volna jegyzőkönyvet, amelybe a jelenlevők neveit, szavazatát, illetve az egyhangú szavazattal létrejött határozatot és az írásban beadott különvélemény rövid vázlatát, a tárgy iktatói számát jegyezték fel, amelyet az elnök és a jegyző írt alá. A határozatokban tüntették fel a jogorvoslati lehetőséget, amelyeket a polgármester vagy helyettese aláírásával hivatalból kézbesítettek, amelytől számított 15 napon belül a közgyűléshez lehetett benyújtani a jogorvoslati kérelmet.⁴

A gazdasági ügyek kapcsán, illetve a városi birtok- és vagyonnevelés vonatkozásában gazdasági tanács néven külön hivatalt javasoltak Debrecenben. Az ellenőrzés ré-

³ Debrecen (továbbiakban: Db.) 1871. november 11. 223. sz.

⁴ Db. 1872. január 15. 10. sz. Debrecen sz. k. város küldöttségének javaslata. Alföldi Hírlap (továbbiakban: AH.) 1871. november 22. 138. sz. A közigazgatási tanács alosztályai. Lásd még: AH. 1871. november 25. 139. sz. A teljes közigazgatási tanács. AH. 1872. január 20. 9. sz. A közigazgatási tanács és a polgármester városunk szervezési munkálataiban.

szint azáltal valósult meg, hogy „a gazdasági tárgyak körüli eljárás feletti végintézkedés a közgyűlésnek tartatik fenn, melynek elnöke a főispán, illetőleg a polgármester – részint azáltal, hogy a pénzültalványozás általában a polgármesternek jogai közé soroltatik – kinek számára az is fenn van tartva, hogy az összes beadványok osztassanak szét, s adassanak ki azokból a gazdasági tanácsnak.”⁵ A polgármesternek az 1870:XLII. törvénycikk 63. § g) pontja értelmében a város állapotáról a közgyűlésnek és a főispánnak is jelentést készítettek,⁶ akit egyben a gazdasági tanács elnökének javasoltak. A főispán a közigazgatási és gazdasági ügyek kapcsán a közgyűlés útján gyakorolhatta volna ellenőrző jogkörét.

A gazdasági tanács feladatkörébe a következő ügyeket soroltak: a városi erdészet; a cserép, a téglá és az eladandó fa ára iránti javaslat előkészítése, a ménes-gazdálkodás, az igavonó jószágokkal való rendelkezés, a takarmány, az irtás, a legeltetés, a haszonbérlet, a színház, a vadászat, a halászat, a vám, a határkérdések, a községi utak, a járdák, a városi kötelmek, a gazdasági költségvetés tervezése, a középítkezés, a szépítés, a városi követelések behajtása, az adósságok törlesztése, a város által felveendő kölcsönök, a követelési és a szenvedőleges perek – a magánlevéltári bizottmány hatáskörében fenn tartottak kivételével, – a város köztalvoni viszonyát érintő számadószerki ügyek, az egyházi és iskolai építkezések, a községi kötelékbe való felvétel, a polgárosítás, a dologház, a város vagyonára kivetett adó elleni felszólalások elbírálása, a nyugdíjazások és mindaz, amit a közgyűlés a hatáskörébe utalt. A törvényhatósági bizottság véleményezte az ügyeket. Önállóan járt el a közgyűlés által hozzá utasított ügyekben. A gazdasági ügyekben javaslattevő, előterjesztő és véleményező szerepet szántak a tanácsnak. A fentebb említett feladatok ellátása során csak a gazdasági tanács véleményének meghallgatása után dönthetett a törvényhatósági jogú város.

Minden év végén a polgármester számára készített a város gazdasági ügyeiről kimutatást. A törvény 63. §-ának megfelelően a város állapotáról teljes körű jelentést kellett volna készítenie. Az ügyeket három csoportba osztották, ami alapján gazdasági és erdészeti; építészeti és pénzügyi, illetve jogi osztályt hoztak volna létre.

A tervezet szerint mindegyik osztály élén tanácsnok állt. A gazdasági tanács elnöke és a három gazdasági tanácsnok fejenkénti szavazattal rendelkezett volna, míg tanácskozási jogú tagjai lettek volna a tisztii főügyész, a főmérnök, a főszámvevő, az erdőmester, a városgazda és mindazon gazdasági tisztiek és személyek, akiket a tanácsülésre meghívtak.

A tanács alkalmazhatott szakkezelő tiszteteket, akiket el is bocsáthatott a törvényhatósági bizottság egyetértése mellett. A kezelőszemélyzet körébe tartozott volna az öt erdész, az erdészgyakornok, a rözse biztosok, a városgazdák, a városistálló felügyelő, az építető biztos, a téglamester, a könyvnyomdai művezető és a kútmester. E feladatköröket is a gazdasági tanács határozta meg. A gazdasági tanács tagjai között osztották volna fel a felügyeletet a városi vagyonra és a haszonbérben levő ingatlanokra nézve, akik a tapasztalataikról három havonként jelentést készítettek.

⁵ Db. 1872. január 15. 10. sz. Debreczen sz. k. város küldöttségének javaslata.

⁶ A szegedi polgármester, Pálffy Ferencz időközönként jelentésében ismertette a város helyzetét. Magyar Nemzeti Levéltár Csongrád Megyei Levéltára (továbbiakban: MNL CSML) Szeged Város törvényhatósági bizottságának jegyzőkönyvei: IV. B. 1402. 1867–1944 (továbbiakban: Sz. Kjkv.): Pl. 1872:253; Sz. Kjkv. 1873:1; Sz. Kjkv. 1873:163; Sz. Kjkv. 1873:220; Sz. Kjkv. 1873:488; Sz. Kjkv. 1875:1;

Az érvényes határozat hozatalához három szavazattal bíró tag jelenlétére lett volna szükség. Egyenlő szavazatszám esetén az elnök szavazata döntött.

A városi főgondnok osztotta ki az ügyeket a tanácsnokoknak, amelyekről külön könyvet kellett volna vezetni. A gazdasági tanácshoz beadott indítványokat iktatókönyvben tartották nyilván. Pénzkönyvet is vezettek volna, amelybe a beérkezett és a letéteményezett összegeket fel kellett volna tüntetni.

A gazdasági tanács elnöke a város gazdasági ügyeinek legfőbb irányítójává vált, aki a város vagyonára felügyelt az ügyek hatékony kezelése mellett. A folyamatban lévő munkálatokat személyesen megvizsgálta és ellenőrizte volna. A tervezetben a tanács számára jelentéstételi kötelezettséget írt elő. E jelentéseket a főjegyző vagy a közgyűlés jegyzője ismertetett a törvényhatósági bizottság ülésén.

A közigazgatási reformok megvalósítása kapcsán különösen elhibázottnak tartották a törvény azon rendelkezését, hogy a miniszter jogosult a törvényhatóságok belügyi szervezeti javaslatától megvonni a támogatást, vagy legalábbis nem a helyi viszonyoknak megfelelő formában elfogadni azokat, mint ahogy ez megtörtént a városi tanács esetében Debrecenben.⁷ A célszerűbb ügyintézés érdekében a város arra törekedett, hogy tisztviselői ne foglalkozzanak egyszerre gazdasági és közigazgatási ügyekkel.

A belügyminiszter a közigazgatási és a gazdasági tanács megszervezését elvetette azon az alapon, hogy a tisztviselők közt nem lehet különbséget tenni. A helyi politika azon a véleményen volt, hogy a kormánynak támogatnia kellene az ilyen szervezeti elkülönítés kialakítását, ami lehetővé tenné a szakszerű közigazgatási szervezetrendszer felállítását. „Így áll a dolog a törvényhatóságok önállóságára nézve, mit semmivé akar tenni a belügyminiszter mindenhatósága.”⁸

Mindkét városban nagy küzdelem bontakozott ki a belső szervezeti szabályok gyakorlati megvalósítása körül. Hiába fogadott el a város egy, a helyi állapotoknak megfelelő, reális és célszerűnek mondható szabályzatot, azt a belügyminiszter sok esetben nem támogatta, mert úgy vélte, hogy nem felel meg a törvényi előírásoknak. A kormányzat e lépései ellentétet gerjesztettek a városok és a minisztérium között.

A törvényhatósági jogú városokban a szervezeti struktúra kialakítása volt a legfontosabb része a közigazgatási reformoknak. A belügyminiszteri jóváhagyást követően kerülhetett sor a törvényhatósági bizottság és a városi tanács alakuló ülésének megtartására, továbbá a tisztviselők megválasztására. A szervezeti szabályzatnak rögzítenie kellett mindkét városban azon elveket, amelyeket a legideálisabbnak véltek, valamint azt, amit az alkotmányosság helyreállítása szempontjából fontosnak tartottak.

⁷ Az egy főispáni vezetés alatt egyesített városok: Nagyvárad szervezéséhez: Db. 1872. március 20. 58. sz. A törvényhatóságok szervezése. Db. 1872. április 4. 68. sz. A törvényhatóságok szervezése. Db. 1872. április 6. 69. sz. A törvényhatóságok szervezése. Kecskemét szervezéséhez: Kecskeméti Lapok (továbbiakban: KL.) 1871. július 22. 29. sz. Javaslatok a helyhatósági szabályaink minkénti alkotásáról A. KL. 1871. július 29. 30. sz. Javaslatok a helyhatósági szabályaink minkénti alkotásáról B. PÖLÖSKEI FERENC: *A városok jogállása a polgári korban*. In: Máthé Gábor, Zlinszky János (szerk.): *Degré Lajos emlékkönyv*. Unió. Budapest, 1995. 223. p.

⁸ Db. 1872. április 4. 68. sz. A belügyminiszter mindenhatósága.

A város hatósága

Szeged és Debrecen törvényhatósági jogú városok belügyeiket az 1870:XLII. tc. értelmében és annak korlátai közt önállóan intézték. Hatáskörük kiterjedt a város területén lakó vagy tartózkodó minden személyre és területükön lévő vagyponra.

Kivételt képeztek ez alól a hadseregnek, a haditengerészetnek és a honvédségnek tényleges szolgálatban álló tagjai, a katonai szolgálatra vonatkozó és általában az 1867:XII. tc. 14. §-a és az 1868:XL tc. 54. §-a szerint a katonai bíróság hatásköréhez tartozó ügyek,⁹ a királynak és udvarának állandó, vagy ideiglenes lakóhelyéül szolgáló épületek és azok tartozékaik, valamint a kizárólag erődítési és más katonai célokra használt épületek vagy helyiségek.

Debrecenben az ügymenet gyorsítása és a siker biztosítása érdekében a közigazgatási és a gazdasági ügyek kezelését a tanácson belül elkülönítették egymástól. A gazdasági ügyek intézése elsősorban a tanács hatásköréhez tartozott, ahol külön gazdasági ügyosztály létrehozását rendelték el.

A két város belügyi autonómiáját alapvetően az 1870:XLII. tc. korlátai között a törvényhatósági bizottság és a városi tanács gyakorolta.¹⁰

A városi tanács szervezete és hatásköre

A két város szervezetében az egyik legszembevetőbb különbség a tanács létrehozásában figyelhető meg. Ezért szükségesnek tartom mindkét városban ezen intézmény részletes bemutatását.

A szegedi tanács hatáskörébe tartoztak azok az ügyek, amelyeket nem soroltak a közgyűlés, a polgármester, a rendőrkapitány vagy az árvaszék hatáskörébe. Szeged törvényhatósági jogú város a területére nézve első fokon, míg a rendőrkapitány hatáskörébe tartozó ügyekben másodfokon járt el. Ugyancsak másodfokon döntött a város kezelésében lévő és ellenőrzése alatt álló pénztárak, intézetek és alapítványok vonatkozásában is.

Debrecenben és Szegeden az ügyek elintézése kapcsán az előadói rendszer lépett életbe, ami azt jelentette, hogy minden tisztviselő egyben előadója is volt a hozzá tartozó ügyeknek.

A szegedi és a debreceni tanács elnöke a polgármester volt, akadályoztatása esetén a főjegyző.¹¹ Szavazattal bíró tagjai voltak a polgármesteren kívül a főjegyző, a rendőrkapitány és a négy tanácsnok. Debrecenben a tanácsnokok pontos számát nem határozták meg. A tiszti ügyész, a főmérnök, a főorvos, a főszámvevő és a többi tisztviselő az

⁹ 1867:XII. tc. A magyar korona országai és az ő Felsége uralkodása alatt többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról. 1868:XL. tc. A véderőről.

¹⁰ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232. A szervezeti szabályzatot Debrecenben nem foglalták jegyzőkönyvbe, hanem a városi tanácsi iratok között lehet megtalálni. Magyar Nemzeti Levéltár Hajdú Bihar Megyei Levéltára (továbbiakban: MNL HBML) Debrecen Városi Tanácsának Iratai (továbbiakban: DbTI) (1871) 1872–1929. IV. B. 1405./b.1. 5641/1872. Az iratokhoz a bevezetőt KOMORÓCZY György írta, amelyben található egy utalást a 88. számú jegyzőkönyvre 1872-ben. Ez azonban csak a BM. Rendeletét tartalmazza e témában. RUSZOLY JÓZSEF: *Városi közgyűlési házszabályok (1861–1867)*. In: Csizmadia Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok V. Tankönyvkiadó, Budapest, 1983. 283–305. pp.* LADIK Gusztáv: *Közigazgatásunk fejlődése 1867. óta*. Fővárosi Könyvkiadó Részvénytársaság, Budapest, 1932. 41–52. pp.

¹¹ SÁRLÓS BÉLA: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, 1976. 79. p.

elnök meghívására köteles volt megjelenni a tanácsülésen, akik szavazati joggal nem rendelkeztek.

A tanácsülések nyilvánosak voltak, amelyeket rendszerint hetente kétszer, maga a tanács által meghatározott és szokott módon kihirdetett időben és helyen tartottak. Az elnök rendkívüli tanácsülést hívhatott össze abban az esetben, ha valamely fontosabb ügy halaszthatatlan elintézését látta szükségesnek.

A tanácsülésen kellett megvitatni azokat az ügyeket, amelyek a köztörvényhatóság kezelése és felügyelete alatt álló pénztárak bevételeivel, kiadásaival, a helybenhagyott költségvetés akár bevételi, akár kiadási tételeinek megvalósításával, a közköltség-előirányzatba felvett közjavadalmak bérbeadásának idejével és módjával és az ennek folytán megtartott versenyeljárás eredményének elfogadásával vagy elutasításával kapcsolatosak. Hatáskörébe tartozott még az adóösszeírás, a kivetés, a behajtás, az újoncok, a közmunka, a katonák elszállásolása, a köznevelés, az oktatási- és az iparügyek megtárgyalása. Egyéb közigazgatási szervek hatáskörébe nem tartozó köz- vagy magánügyben érdemleges intézkedést a tanácsülésen kellett meghozni. Ugyanitt kellett megállapítani a tanács által a közgyűlés elé terjesztendő javaslatokat, és itt lehetett véleményt nyilvánítani a kormány döntéseiről és itt döntöttek a rendőrkapitány által hozott határozatok elleni fellebbezésekről.¹²

Debrecenben – miután a belügyminiszter az eredeti tervet, az önálló és egymástól elkülönített közigazgatási és gazdasági tanács felállítását nem engedélyezte – a tanácson belül két önálló – közigazgatási és gazdasági – osztályt alakított ki.

A közigazgatási ügyek körébe a következők tartoztak: általában a törvények, a rendeletek, a szabályzat és a közgyűlés által a közigazgatási osztály körébe utasított ügyek végrehajtása; különösen a miniszteri rendeletek, a köröztetések, az országos és a helyi rendőri, a honvédelmi, a katonai, a közadó és a fegyencügyek; a közigazgatási költségvetés tervezése; az alapítványi pénztárak kezelése; a közgyűlési határozatok szerinti felügyelet; a kikölcsonzések; a vagyontalan árvák segítése; az egészségügy, a gázvilágítás, a kórház, a közbátorság és az iskolai ügyek; az országos közmunkák; a könyöradományok gyűjtése, a hús és más élelmiszerekhez, a vasúthoz, az országúton történő italméréshez, a mértékhitelítéshez, a népszámláláshoz, a statisztikák készítéséhez kapcsolódó feladatok; a bizonyítványok kialakítása, az előfogatozás, a közlevéltár, az ipar, a kereskedelmi ügyek és a találmányi szabadalmak körül felmerülő kérdések megvitatása.

A közigazgatási feladatok mellett az elintézendő munkálatok jelentős részét a gazdasági ügyek képezték. Gazdasági ügyeknek a következőket tekintették: a városi erdészet, az eladandó fa, a cserép és téglák árának meghatározása; a nyomdai ügyek, a ménes és az igavonó jószággazdálkodás, a takarmány beszerzése, a szerbtövis irtás, a legeltetés, a haszonbérlet, a színház, a vadászat, a halászat, a vám, a határkérdések, a községi utak, a járdák, a városi jövedelmek, a gazdasági költségvetés tervezése, a középítkezés, a szépítés, a városi követelések behajtása, az adósságok törlesztése, a város által fölveendő kölcsönök, a „követelési és szenvedőleges” perek, a város közvagyonai viszonyait érintő számadások, az egyházi és iskolai építkezések, a községi kötelekbe felvétel, a polgárosítás, a „segedelmek”, a dologház, a város vagyonaire kivetett adó elleni panaszok elbírálása és a nyugdíjazások.

¹² MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232.

Debrecen város vagyona, a haszonbérben levő birtokokra és az épületekre történő felügyeletet a tanács tagjai és a tisztviselők közt osztották fel, akik tapasztalataikról a tanácsnak három havonként, szükség esetén rövidebb idő alatt jelentést tettek. A tanács ezekről az ügyekről és a folyamatban lévő perekről a közgyűlésnek negyedévenként jelentést készített.

Fellebbviteli hatóságként járt el azokban az ügyekben, ahol ezt a törvény vagy szabályrendelet megállapította. A tanács minden tagja felelős volt a rábízottak pontos teljesítéséért. A tanács a hatásköréhez tartozó ügyeket részint ülésen, részint pedig ülésen kívül intézte el.

Az ügykezelés célszerűsége érdekében a tanács feladatkörébe tartozó ügyeket a következőképp csoportosították: rendőri és katonai; adószámvevői; iskolai; sajtó- és közmunkaügyi; árva-, szegény-, kórház- és közegészségügyi és a gazdasági.

Egyébiránt a polgármesternek fennmaradt az a joga, hogy e munkabeosztáson változtasson, ha azt célszerűnek tartotta. A rendőrségi ügyeket a kapitányi hivatal és a főkapitány intézte. A másik három osztályba sorolt ügyek pedig egy-egy tanácsnok hatáskörébe tartoztak.¹³

A városi tanács eljárása

A két városban a határozatot és az indoklást az előadó véleményének meghallgatását követően szótöbbséggel hozták meg. A szavazatok számának egyenlősége esetén az elnök szavazata döntött. A fellebbezés lehetőségét a határozatban világosan fel kellett tüntetni. Szegeden írásba kellett foglalni a kisebbségben maradtak véleményét, melyet az ügyiratokhoz csatoltak.

A debreceni és a szegedi tanácsnak a magánfeleket érintő határozatait a polgármester vagy helyettese aláírásával kézbesítették, és azok ellen a kézbesítéstől számított 15 nap alatt lehetett jogorvoslattal élni. A fellebbezést benyújtani közgyűléshez lehetett benyújtani azon határozatok ellen, amelyeket a tanács valamely vállalkozás, bérlet, szerződés vagy bármely közérdekű viszonyból felmerült kérdés kapcsán hozott. Minden más esetben az illetékes minisztériumhoz lehetett jogorvoslatért fordulni. Mindkét esetben a fellebbezést a tanácshoz kellett benyújtani, amely azt az ügyiratokkal kiegészítve vagy a legközelebbi közgyűlésnek továbbította, 15 nap alatt a minisztériumhoz terjesztette fel. Debrecenben ezt egyszerűen úgy szabályozták, hogy a határozatok elleni fellebbezést a tanácshoz kell benyújtani.

A két város tanácsában előadott ügyekről az illetékes osztály jegyzéket vezetett és feltüntették az előadó nevét is. Minden egyes tárgyról külön előadói ívet szerkesztettek, amelybe a tanácsülés idejét, az ügydarab számát, tartalmát, az előadó határozati javaslatát, a kiadmányokat és a leveleket is bejegyezték. Ezt a fogalmazványt készítő személy és az osztályvezető írt alá.

A jegyző rögzítette az általános jegyzékben az előadói ívnek erre kijelölt rovatában a szavazók nevét, a határozati javaslatnak az elfogadását, az esetleges módosításokat és a kiegészítéseket. A jegyző vezette az előadói íveket. Ha a javaslatot elfogadták, az elnök

¹³ MNL HBML DbTI 5641/1872. ANTAL TAMÁS: *Város és népképviselés. Az 1848:XXIII. tc. és intézményei Debrecenben (1848–1872)*. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2011. 204–206. pp. NAGY FERENC: *A magyar városi jog*. A r. T. Városok Polgármestereinek Orsz. Egyesülete. Budapest, 1912. 237–252. pp.

ellenjegyzésével megküldte a kiadónak. Az előadónak a módosított javaslatot a legközelebbi tanácsülésen újra elő kellett terjesztenie. A tárgyjegyzékeket az elnök aláírta és azt gondosan megőrizte a levéltárban.¹⁴

Szegeden a hatóságilag megrendelt munkák végrehajtására felfogadott munkások havi, heti vagy napi bérének utalványozása kapcsán nem kellett tanácsulást összehívni. Ez esetben a számvevőség előzőleg kikért véleménye és az összes iratok közlése mellett az előadói véleményt a tanácsstagoknak körbeadták, a tanácsnokok az előadó javaslatához fűzött észrevételeiket az előadói ívre feljegyezték. Az előadói ívet a kiadmányi tervezettel az elnökség elé terjesztették és helybenhagyás után a kiadmányozást elvégezték. Az ekképp elintézett ügyeket utólag a tanácsülésen ismertetni kellett.¹⁵

Debrecenben azokat a helyi ügyeket intézhették el tanácsülés mellőzésével, amelyeket a polgármester meghatározott, azon megjegyzéssel, hogy a kölcsönök utalványozását és a biztosítékok meghatározását mindig tanácsülésen kellett megvitatni. Az ülésen kívül elintézett ügyeket az ügyosztályokban az osztálytanácsnok felelőssége mellett, de a polgármesterrel, illetőleg helyettesével egyetértésben kellett intézni.¹⁶

A szegedi tanács a háztartást érintő ügyekben köteles volt a város érdekét mindenkifelett szem előtt tartani és ezt a törvény korlátai közt megvédeni, támogatni és előmozdítani. Ebből kifolyólag a tanács örködött és intézkedett, hogy a város felügyelete alatt álló intézetek vagyonát ne sikkasszák el, továbbá a város jövedelmi forrásait megfelelő módon használják fel, a közjövödelmek a pénztárba befolyjanak, a költségvetésbe felvett bevételek legalább az előirányzott mennyiségben realizálódjanak és a kiadások kapcsán a lehető legnagyobb mértékű megtakarítás keletkezzen anélkül, hogy a város léte veszélybe kerülne. Ezért a szabályzatban rögzítették, hogy a városi vagyont általában bérbeadás útján kell kezelni és házilagos kezelést csak oly esetben lehet engedélyezni, amikor az a város érdekét szolgálja.

A szegedi vagyon bérbeadása rendszerint nyilvános árverés vagy ajánlati eljárás útján történt. A tanács állapította meg az árverés formáját és a kikiáltási árat olyan városi ingatlan bérbeadása esetében, amit korábban is bérbe adtak és jövedelme a költségvetésben bevételként szerepelt. Olyan ingatlan bérbeadására nézve azonban, melyet korábban nem bérleti szerződés alapján kezeltek, vagy aminek haszonbérletéért az előirányzott összeget a már megtartott árverésen nem ígérték meg, mind az árverés módzatai és a kikiáltási árak meghatározása, mind az árverés eredményének elfogadása vagy elutasítása a közgyűlés hatásköréhez tartozott. Valamely városi vagyonnak árverés mellőzésével, ún. „magánegyezkedés” útján történő bérbeadását csak a városnak ebből származó előnye indokolhatta, amelyet a képviselők indítványozhattak a közgyűlésnél.

A város számára teljesítendő építkezéshez szükséges eszközök és szerek megrendelését és beszerzését kizárólag előzetesen megvizsgált költségvetés alapján tehették. A végrehajtott munkát, valamint a szállított eszközöket és szereket szakértők ellenőrizték. A felülvizsgálat eredményét figyelembe kellett venni a díj- vagy áruutalványozásánál.

A tanács ügyelt arra is, mint a költségelőirányzat elbírálására elsődlegesen hivatott testület, hogy a költségvetésben a városnak minden jövedelmét feltüntessék és a kiadá-

¹⁴ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232.

¹⁵ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232.

¹⁶ MNL HBML DbTI 5641/1872.

sokat úgy jelöljék meg, hogy egyrészt a közigazgatás rendes folyamata biztosított legyen, másrészt a közvagyon épségben maradjon és a pénztárt a fölösleges költségektől megkímélik. Ezt csak minden egyes kiadási tétel szigorú bírálata által lehetett elérni. Ez egyaránt a tanács és a közgyűlés hatáskörébe tartozott. A tanácsnak kellett intézkedni arról, hogy az évi költségvetés kiegészítő részét képező, a város ingatlan és ingó vagyonáról szóló leltár, amelyet minden harmadik évben újra kellett szerkeszteni, az időközi változások pontos feltüntetésével időben elkészüljön. A költségvetéshez szükséges adatokat az egyes hivataloknak időben kellett beszolgáltatni, azok alapján az előirányzatot összeállították és az 1870:XLII. tc. 14. §-a értelmében megtárgyalták.

Az előirányzott bevételeknek a kiadásokkal történő összevetése következtében mutatkozó hiány fedezésére a közgyűlés által lehetett házi adót kivetni. A kidolgozandó adókulcs szerinti kiadásról és behajtásról a tanács gondoskodott. A behajtásánál pedig az 1868:XXI. és 1870:LVIII. tc. rendelkezései voltak az irányadók.¹⁷ A megállapított költségvetés megtartásáért a tanács vállalt felelősséget.

Ha az előirányzat valamely rovatában felvett összeget teljesen felhasználták, és mégis felmerültek előre nem látott kiadások, akkor megengedték, hogy ezek fedezésére közgyűlési jóváhagyás mellett más rovat alatti összeg feleslegét felhasználják. Ha rendkívüli kiadás állt elő, akkor a tanács esetről esetre kimerítő jelentést és indokolt javaslatot terjesztett a szegedi közgyűlés elé. A zárszámadásokra nézve az idézett törvény rendelkezéseit kellett betartani. A szükséges intézkedések megtétele és foganatosításuk feletti felügyelet szintén a városi tanács hatásköréhez tartozott.

A tanácsnak a városi illetőség kérdésében az 1871:XVIII. tc. 6-19. §-ai alapján kellett eljárni.¹⁸ A város kötelékébe való felvételt a magyar királyi belügyminisztérium az 1871. december 18-án 32465 sz. alatt kelt engedélye folytán a törvényhozás további intézkedéséig díjfizetéshez kötötte. Ezt a házi pénztári jövedelmet képező díjat a tanács a hozzá folyamodó személyek vagyoni vagy üzleti viszonyai arányában határozta meg. Ilyen határozatok ellen a fellebbezést a közgyűlés elé kellett betérjeszteni.

A szegedi tanács hatáskörébe utalt tárgyak előkészítése külön osztályokban történt. A munka arányos elosztása miatt az ügyeket öt osztályba sorolták, melyek a következők voltak: a) háztartási, b) rendőri, c) pénzügyi, d) jogi és e) katonai. Debrecenben a tanácson belül a következő osztályokat hozták létre: a) rendőri és katonait, b) adó-, számvevő-, iskola-, egyet-, sajtó- és közmunkaügyit, c) árva-, szegény-, közkórház- és közegészségügyit és d) gazdaságit.¹⁹

Szegeden a tanács, illetőleg a közgyűlés hatáskörébe tartozó ügyek előkészítése végett szakbizottságokat állítottak fel, amelyek a következők voltak: a) háztartási és közigazgatási, b) építkezési, c) közegészségi, d) pénzügyi és pénztári, e) jogi, f) köznevelési és oktatási.

E szakbizottságok szervezetét a közgyűlés állapította meg és ugyanez a közigazgatási szerv határozza meg az egyes bizottságok tagjainak számát. E szakbizottságok ta-

¹⁷ 1868:XXI. tc. A közadók kivetése, befizetése, biztosítása, behajtása és pénzügyi törvényszék felállítása iránt. 1870:LVIII. tc. A bélyeg- s illetékek, valamint a díjak iránt fennálló szabályok érvényének meghosszabbításáról.

¹⁸ IVAN KOSNICA: *Das Problem der Staatsbürgerschaft in Kroatien und Slawonien im Ausgleichszeitraum (1868–1918)*. In: Gábor Máthé, Barna Mezey (Hrsg.): *Kroatisch-ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Eötvös University Press. Budapest, 2015. 187–221. pp.

¹⁹ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232.

nácskozó, véleményező és indítványozó joggal rendelkeztek, amellyel a törvényhatóság munkáját segítették.²⁰

Debrecenben is szerveztek szakbizottmányokat: a) rendőri és katonai, b) adó-, számvevő-, iskola-, egyesület-, sajtó- és közmunkaügyi, c) árva-, szegény-, közkórház- és közegészségügyi, d) levéltár-rendezési, e) gazdasági, f) magánlevéltári, g) jogi és pénzügyi, h) építészeti és szőlészeti. Az állandó bizottmányoknak kötelességük volt a közgyűlés és a tanács által hozzájuk utalt tárgyakra nézve véleményt nyilvánítani, a hatáskörükbe tartozó ügyekben tapasztalt hiányokat felderíteni. Üléseikről jegyzőkönyvet vezettek. Mindegyik állandó bizottmány – a magánlevéltári kivételével – az elnökön és jegyzőn kívül 12 bizottmányi tagból és a szaktisztviselőkből állt, akik szavazati joggal rendelkeztek. Érvényes határozat hozatalára az elnökön és jegyzőn kívül legalább öt tag jelenlétére volt szükség. Egyenlő szavazatszám esetén az elnök szavazata döntött. Mindegyik bizottmány maga határozta meg eljárási rendjét. Az állandó bizottmányok ülései nyilvánosak voltak. Pontosán rögzítették azt is, hogy az egyes bizottmányok hatáskörébe milyen ügyek tartoztak. Meg kell említeni, hogy Debrecenben a tanácsülésen a főkapitány olyan fellebbezett ügyekben, melyek a hatásköréhez tartozó tárgyakban hozott határozatokra vonatkoztak, szavazattal nem rendelkezett. Ilyen ügyekben a főkapitány nem lehetett előadó sem.²¹

A városi tanács hatáskörének szabályozásából láthatjuk, hogy a törvényhatósági bizottság intézte végső soron a legfontosabb ügyeket, ugyanakkor a tanács oldotta meg a város mindennapi problémáit. A városi tanács döntéseit a törvényhatósági bizottsághoz kellett felterjeszteni jóváhagyás végett.

A tanácsnokok

A tanácsnak a szegedi szabályzat szerint szavazattal bíró tagjai voltak: az egyes osztályok vezetői és az ügyek előadói, mint ilyenek teljesítették mindazt, amit a hatósági szervezetre vonatkozó szabályzat III. fejezete kötelességükké tett.²²

Rendszerint tagjai és előadói voltak azon szak-, illetve külön bizottságoknak, melyeket a közgyűlés által kiemelt tárgyakban hoztak létre. Ha a bizottságok tagjai közül nem választottak jegyzőt, akkor a megállapodásokról a jegyzőkönyveket és a jelentéseket a segédszemélyzet igénybevételével készítették el.

Felelősek voltak a közigazgatás gyors működéséért. Kötelességük volt megjelenni a bizottsági közgyűlésen, ahol az 1870:XLII. tc. 47. §-a szerint szavazattal bírtak, valamint a tanácsüléseken résztvenni.

Vezeték az osztályokat és irányították a segédszemélyzetet, ami az I., a III., a IV. és az V. osztályban egy-egy fogalmazóból, a II. osztályban pedig a most érintett személyzetten felül az alkapitányból és egy írnokból állt, amelynek a négy városi, a két pusztai és egy vásári biztos, a várnagy, az őr, a rendőrszolgák és a pusztázók voltak alárendelve.²³

²⁰ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232.

²¹ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232. A debreceni tanácsstervezet: MNL HBML DbTI 5641/1872.

²² MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232.

²³ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232. A szegedi pusztákhoz kirendelt rendőrség részére külön szolgálati szabályzatot készítettek, amelyet a kapitány terjesztett a törvényhatósági bizottság elé. MNL CSML Szeged Törvényhatósági Bizottságának Iratai 1872. IV. B. 1402. b 1. doboz (továbbiakban: MNL CSML TBI) 1872/12901.

A debreceni szabályzat értelmében az egyes osztályokba a következő személyeket sorolták: a főkapitány, egy fogalmazó, egy iktató, egy írnok, aki egyszersmind irattárnok is volt, további két írnok, hat biztos nappali szolgálatra és egy biztos éjjel-nappal a vasúti őrségen, egy biztos éjjelnappalra, mint felügyelő a városházánál, egy hajdú a főkapitányhoz és még 18 hajdú, amelyből három lovas szolgálatot teljesített. Az egyes osztályoknál a következő tisztviselők láttak el szolgálatot. Az első osztállynál egy alkapitány, egy fogalmazó és egy hajdú. A második osztállynál egy alkapitány, egy írnok és egy hajdú. A harmadik osztállynál egy alkapitány, egy fogalmazó és egy hajdú. A negyedik osztállynál egy alkapitány, három biztos és hét hajdú, amelyek közül egy hivatal-szolgaként dolgozott. Az ötödik osztállynál egy alkapitány, egy fogalmazó, egy írnok, három szállásbiztos és melléjük rendelt három hajdú, valamint egy hajdú, aki raktározó és előfogatállító is volt egyben.

Az osztályok belügyeire nézve a következőket határozták meg. A polgármester által az osztályokhoz utalt és az iktatói hivataltól átvett ügyiratokat az iktatókönyvbe vezették be, melynek rovataiban az osztályszámot, az iktatói számot, az ügy tartalmát, az elintézés idejét jegyezték fel és beiktatás után az osztályvezetőnek bemutatták, aki intézkedett a feldolgozásukról.

Az eljárás során az ügyeket az előadói ívbe foglalták és tartalmát pontosan feljegyezték. Ezt követően az osztályvezető határozati javaslatát és az ahhoz kapcsolódó indokolást röviden ismertették. Ha a tárgy előkészítéséhez a számvevőség, az adónyilvántartás vagy más hivatal felvilágosítására volt szükség, akkor azt is be kellett szerezni.

Az osztályvezető az osztályához tartozó ügyekről részletes felvilágosítást adott a tanácsnak, és köteles volt nemcsak az iratokból, hanem az egyes hivataloktól mindazt megtudni, ami szükséges volt az ügy elintézéséhez. Gondoskodott az ügyek gyors elintézéséről, ha pedig szükségessé vált, akkor a tisztviselők számára kiadványt szerkesztett. A tisztviselők és a hivatalok számára a kiadványokat nem határozat formájában, hanem levél és rendelvénnyel alakjában készítette el. Az ügyek pontos befejezésének idejét feltüntették az adott osztály iktató könyvében.

A hivatali pénzeket, melyek az osztályokhoz kerültek, az ügyirattal együtt nyomban az elnökséghez továbbították, aminek letéteményezéséről azonnal döntöttek.

Mindegyik osztály jegyzőkönyvet készített a hozzá utalt ügyekben, a felek kérelmét, panaszát és felvilágosítását írásba foglalták, és azt a köziktatókönyvbe bevezetve rendes beadványként kezelték és tárgyalták. Az osztályok a székepületben elkülönített helyiségekben működtek.²⁴

A rendőrkapitány és hivatala

Szegeden a rendőrkapitány, mint a rendőrség vezetője első fokon járt el a város egész területén minden olyan esetben, amelyet törvény, kormányrendelet vagy törvényhatósági szabályrendelet hatáskörébe utalt. Így feladatkörébe tartozott minden olyan ügy, amely a csend és a rend, a személy- és vagyonbiztonság fenntartására vonatkozott. A rendőrkapitány közigazgatási és rendőrségi ügyekben egyaránt hatáskörrel rendelkezett.

²⁴ MNL HBML DbTI 5641/1872. MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233.

zett.²⁵ A köz- és mezőrendőri kihágások felett is intézkedett, amennyiben utóbbiak bűnvádi eljárást vagy kártérítést nem vontak maguk után, vagyis, ha ezek az ügyek nem tartoztak a rendes bíróságok hatáskörébe.

Kezelte a tolonc- és cselédügyet az erre nézve fennálló szabályok szerint. Elintézte az utazási és vándorlási engedély iránti kérelmeket, tekintettel a kérelmezők hadkötelezettségére. Irányította a vásári rendőrséget. Kezelte a „barmász-rendőrséget,” kiállította a „marhajárlatokat,” és eljárta azon esetekben, amikor az e tárgykörbe tartozó okirat valódiságát és hitelességét kellett megvizsgálni. A „bitang” jószágokkal kapcsolatos ügyeket kezelte és az ilyen jószág tartásdíjáról, esetleg eladási áráról a tanácsnak beszámolt. A nyilvános mulatságok tartásához szükséges engedély iránti kérelmeket elbírált a közérkölcse tekintettel.²⁶

A cívisváros szabályzata a szegedivel szemben rendelkezett még a főkapitány által beszédett pénzekről és bírságokról, amelyekről külön naplót vezettek. A főkapitányt akadályoztatása esetében az alkapitány helyettesítette, akit a polgármester nevezett ki a főkapitány meghallgatását követően.²⁷

Mindkét köztörvényhatóság esetében a rendőrkapitány hatáskörébe utalt kérdésekben hozott határozatok ellen a fellebbezést a tanácshoz kellett benyújtani. Ha szükségesnek mutatkozott, akkor azt felterjesztették az illetékes szakminiszterhez.

A fellebbezést a rendőrkapitányi első és a tanács második fokú határozatok ellen a kihirdetésétől számított nyolc nap alatt kellett benyújtani a tanácsnak.²⁸

Az alkapitány mindazon teendőket teljesítette, amelyeket a rendőrkapitány ráruházott. Működése során a rendőrkapitány utasításait be kellett tartania. A rendőrkapitányt bizonyos esetekben polgármesteri felhatalmazás alapján helyettesítette.²⁹

A tiszti orvosi hivatal

Az egészségügyi tisztviselők legfontosabb feladatai a következők voltak: a betegségek keletkezésének és terjedésének meggátolása, a már megbetegedett és szegény sorsú személyek ápolása. Az egészségügyi feladatot ellátó személyek tekintetében Szeged városának szabályozása részletesebb volt, mivel itt az egyes szervek tételes felsorolásával és elemzésével is találkozunk, míg Debrecen szabályzata összefoglalóan, csak az egészségügyi személyzetről tett említést, s ezen belül taglalta az egyes hivatalokat.

²⁵ A szervezési munkálatok felterjesztését követően a belügyminiszter nem hagyta jóvá a rendőrkapitány kettős szerepét. A miniszter a rendőrkapitányt teljesen függetleníteni akarta a polgármestertől, amelyet szintén nem fogadtak el. Végül a „belügyér” jóváhagyta a szegedi rendőrkapitány kettős hatáskörét. RUSZOLY JÓZSEF: *Szeged szabad királyi város törvényhatósága 1872–1944. Tanulmányok és forrásközlés.* Szeged, 2004. 14–15. pp.

²⁶ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232.

²⁷ MNL HBML DbTI 5641/1872.

²⁸ RUSZOLY JÓZSEF: *Tíz tanulmány a jog- és alkotmánytörténet köréből.* Szeged, 1995. 185. p. Lásd még: AH. 1871. december 9. 145. sz. A rendőrség szervezete. AH. 1871. december 23. 151. sz. A kapitányi hivatal újra szervezésének tervezete. AH. 1871. december 20. 150. sz. A kapitányi hivatal személyzete és közegei. VÖRÖS KÁROLY: *A polgári kori magyar törvényhatósági közigazgatás.* Budapest, 1956. 20. p. MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232., MNL HBML DbTI 5641/1872.

²⁹ MNL HBML DbTI 5641/1872., MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233.

Debrecenben a tisztii orvosi hivatal személyzete egy kórházi főorvosból, két alorvosból, kórházi gondnokból, két állatorvosból, egy bábából, négy betegápolóból és egy kórházi szolgából állt. A hivatalos teendőket az alábbi beosztás szerint teljesítették.

A főorvos felügyelt az egészségügyre vonatkozó tevékenységekre, különösen figyelemmel kísérte a városban felbukkant betegségeket, járványokat és azokról havi és évi kimutatást készített; megfigyelte a kóranyag fejlődését és terjedésére kedvező körülményeket, azoknak elhárítása iránt egészségügyi javaslatokat terjesztett elő a végrehajtással megbízott hivatalnokokhoz. Az időseket, a munkaképteleneket és a menedékházban ápoltakat orvosi felügyelet alatt tartotta. A város és az egyházak által segélyezett árvákat, a város szolgálatában levő cselédséget szükség esetében orvosi ellátásban részesítette. A rendes és pótsorozásoknál közreműködött. A helybeli gyógyszerárak felett gyakorolta az ellenőrzési jogot és a közintézetek számára kiszolgáltatott gyógyszerek árjegyzékét felülvizsgálta. A fegyencek orvosi felügyeletét is ellátta. A kórházi orvos gyógyította a városi árvákat, a szegényeket és a cselédeket. A főorvos akadályoztatása esetén ellátta helyette a munkát.

A két alorvos közül az egyik a fegyenceket gondozta naponta, míg a másik a kórháznál dolgozott. Mindkettőjük kötelessége volt a himlő elleni védőoltást, a halott vizsgálatot teljesíteni és a haláleseteket bejelenteni. A hozzájuk fordult árvákat, szegényeket és városi cselédeket orvosi ellátásban részesítették.

Az állatorvosok közül az egyik március 1-től november 1-ig a hortobágyi pusztán lakott és az ott lévő állatok egészségi állapotára felügyelt. A másik orvos ugyanezt a feladatot látta el, de a város területén. Naponta átvizsgálta a levágandó és a vasúton szállítandó marhákat, és jelen kellett lennie a heti vásárokon is. Mindketten ellátták a város tulajdonához tartozó állatok gyógyítását.³⁰

Szegeden az egészségügyi szolgálat két részből állt: az egészségügyi tisztii személyzetből és az egészségügyi bizottmányból.

Az egészségügyi tisztii személyzet egyik része kizárólag a közegészségügyi és az orvosrendőri feladatokkal foglalkozott, amelynek ellátásában egy városi tisztii főorvos, négy városi kerületi orvos, négy városi kerületi szülésznő és egy állatorvos vett részt. A másik része a közbetegápolással foglalkozott a városi kórházban, melyben közreműködött egy kórházi igazgató főorvos, egy kórházi másodorvos és egy kórházi gondnok.

A tisztii főorvos hatásköre a következő volt: az orvosrendőri vizsgálatokat teljesítette a törvények értelmében; felügyelte a lakóhelyek és az épületek állapotát; indítványban előterjesztette a járványos és a ragályos kórok megelőzésére szolgáló rendszabályokat és a járványok további terjedésének meggátolása tekintetében intézkedéseket hozott.

Felügyeletet gyakorolt az állatjárvánnyal kapcsolatos törvények szigorú betartása felett. A himlőoltás sikeres elvégzéséről és az oltási körök beosztásáról gondoskodott. Az élelem, a tápszerek és az italok minőségére és tartalmára felügyelt. A kéjhölgyek vizsgálata és a halottkémlés tekintetében is a főfelügyeletet gyakorolta. Ellenőrizte a gyógyszerárakat és ezek törvényes működését. Közreműködött a katonai és a honvédujoncozási bizottmányban, a letelepedő személyek orvosi és egészségügyi okleveleit megvizsgálta. A városi tanács útján negyedévenként egészségügyi jelentést küldött a belügyminisztériumhoz. A tanácsnak volt alárendelve és ettől kapta hivatalos utasításait.

³⁰ MNL HBML DbTI 5641/1872.

Szeged négy kerületében egy-egy kerületi orvos tevékenykedett. A városi tiszti főorvosnak alárendelten és utasításait a tanácstól csak a városi tiszti főorvos útján kaphatták. Feladataik a következők voltak: a kéjhölgyek heti kétszeri vizsgálata, az oltás és a halotti vizsgálat, a szegény betegek díjtan gyógyítása, a közegészségi és az orvosrendőri tárgyakra nézve segítség nyújtása a városi tiszti főorvosnak. A főorvosnak az írásos jelentéseket megküldték. Havonta felváltva a városházán a központi szolgálatot, úgynevezett inspectiot teljesítettek mindazon ügyekben, melyek feladatkörükhöz tartoztak.

Az állatorvos az állatgyógyászati és a barmászrendőri teendőket végezte, és ezekre felügyelt Szegeden. Kötelességeit külön utasításban határozták meg. A városi tiszti főorvos volt a felettese.

A kórházi igazgató-főorvos a fennálló szabályrendeletek és utasítások nyomán a városi tanácsnak alárendelten működött. Felügyelt mindazon ügyekre, melyek a kórházat nemcsak közegészségi, hanem közigazgatási szempontból is érintették, és ezeket vagy személyesen intézte el, vagy a kórházi gondnok, illetve a kórházi másodorvos segítségével. A főorvos a kórházban felvett betegeket legjobb tudása és lelkiismerete szerint kezelte. Mindennap a reggeli órákban beteglátogatást tartott, és minden egyes beteget tüzetesen megvizsgált. A kórházban, ha szükség volt, akkor a betegeket gondozta. Minden hónap végén írásos jelentést küldött a tanácshoz és a tiszti főorvoshoz, mely a betegforgalmat és az egyes betegségeket tartalmazta.³¹

A kórházi másodorvos kötelessége volt, hogy segítséget nyújtson a kórházigazgató főorvosnak a beteglátogatások, a vizsgálatok, a műtétek és más egészségügyi teendők alkalmával; a rendelvényeket feljegyezte; a gyógyszerútból érkezett szerekre felügyelt; a napi jelentéseket és az étlapokat szerkesztette; az orvosi felvételi könyvet vezette; a betegek étkezésének rendes szolgáltatására vigyázott; az ápolásban megbetegedett személyeket gyógykezelte és súlyosabb esetekben a kórházigazgató főorvosnak jelentést tett. Kórházi szolgálatát tekintetében a kórházigazgató főorvosnak volt alárendelve.³²

A mérnöki hivatal

Szegeden a mérnöki hivatal egy főmérnökből, két almérnökből, két útbiztosból és egy írnokból állt.³³ Debrecenben a két útbiztos helyett egy gyakornokot alkalmaztak.³⁴ Mindkét városban rögzítették, hogy a mérnököknek a korabeli követelményeknek megfelelő műszaki végzettséggel kellett rendelkezniük.

Szegeden a mérnöki hivatalnak két osztálya volt, nevezetesen az építőmérnöki és a földmérési ügyosztály. Mindegyikbe egy-egy almérnököt osztottak be a főmérnök felügyelete alatt.

Az építőmérnöki osztály kötelessége volt, hogy a város által előírányzott minden száraz és vízi építkezésre nézve javaslatot, tervet és költségvetést készítsen, az elrendelt

³¹ VÖRÖS, 1956. 20. p.

³² MNL HBML DbTI 5641/1872., MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233.

³³ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232.

³⁴ MNL HBML DbTI 5641/1872.

építkezések vezetését és felülvizsgálatát véghezvigye. Az évi költségvetéshez szükséges adatokat összeállította és a közmunkaerő felhasználásáról évente tervet és elszámolást készített.

A másik osztály végezte a földméréseket és a fekraszokot. A kirendelést és a szolgáltatás elvégzését ellenőrizte, és erről a tanácsnak időnként jelentést tett. Az írnok segítette a munkálatok pontos rögzítését.

Az útbiztosok közreműködtek az útépítésnél, a javításoknál és a munkák kezelésében. Szükség esetén a hivatal egyéb feladatainak ellátásában is részt vettek.³⁵

Debrecenben jóllehet nem nevesítették a hivatal két osztályát, de feladatkörüket vizsgálva szinte teljes átfedést tapasztalhatunk. A debreceni szabályzat ugyanakkor rögzítette, hogy a főmérnök köteles volt a tanácsban megjelenni, és rendes tagja volt az építészeti és szépítészeti bizottságnak.³⁶

A mérnöki hivatalok mindkét városban a feladatkörükbe tartozó ügyekben jártak el, melyeket a közgyűlés, a polgármester és a tanács határozott meg.³⁷

A számvevőszégi hivatal

A számvevőség a város számvizsgáló, ellenőrző és nyilvántartó hivatala volt. Debrecenben a számvevőségnek két osztálya volt: a tulajdonképpeni városi számvevő hivatal és az adószámvevőség.³⁸ E két osztály a főszámvevő vezetése alá tartozott. A számvevőhivatal kötelességét a következőkben állapították meg. Ellenőrzést gyakorolt a városi vagyon és pénzkezelés felett; a számadásokat átvizsgálta, azokat a tanács útján a közgyűlés elé terjesztette; az évi költségvetés előirányzatát megszerkesztette; a bevételek és a kiadások főkönyveit vezette; a város vagyoni és jövedelmi állapotát nyilvántartotta és a város követelését végrehajtotta. A leltárak készítésében részt vett. A számvevőnek kellett minden kiadást és bevételt ellenjegyezni. Minden hónap végén a házi és az alapítványi pénztári naplót a főkönyvvel az okmányok alapján szigorúan egybevetette; az alapítványi pénztárból kiutaltványozott összegek fizetési sorrendjét ellenőrizte; a városi cselédség ruhailletményeit, a városi középületek tűzkár biztosítását, nyilvántartotta a gázfogyasztást; a belső rőzsebiztosítási naplót naponta lezárta és a pénzt a házi pénztárnál elhelyezte. Az adószámvevőség tisztviselői a következő személyek voltak: egy számvevő, egy írnok, hat adókievő és két adósürgető.³⁹

Szegeden az adószámvevőség teendői a következők voltak. Megvizsgálta a kifizetés végett benyújtott számlabeli vagy egyéb követeléseket. Az évi költség-előirányzatot (budget), szem előtt tartva a szervezési munkálatnak ide vonatkozó határozatait a háztartási osztály előadójával és a főkönyvvivővel összeállította. A város tulajdonát képező haszonbérben lévő földterületeket, a királyi kisebb haszonvételeket, a javadalmakat, a vállalatokat, az évi terményeket és jövedelmeket (fütermés, nádlás, stb.) nyilvántartotta

³⁵ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232.

³⁶ MNL HBML DbTI 5641/1872.

³⁷ MNL HBML DbTI 5641/1872., MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233.

³⁸ AH. 1871. december 2. 142. sz. Az adószámvevőszégi ügyosztály. A szegedi számvevőség részt vett a költségvetési tervezet elkészítésében, amelyre példa: MNL CSML Sz. Kjkv. 1872:499.

³⁹ MNL HBML DbTI 5641/1872.

és az ezekkel kapcsolatos szerződések lejáratának vagy a hasznosításnak az idejét a tanácshoz a lejárat előtt hat hónappal bejelentette.⁴⁰

A számvevőség részt vett a tanács vagy az elnökség által kitűzött időben a pénztáraknak azonnali megvizsgálásában, a pénztárt kezelő személyzet változásakor a pénztár átadásában és a városi vagyoni leltározásában. Összeállította és nyilvántartotta a pénztáraknál a kifizetési és a bevételi járandóságokat. Felügyelt az évi költségelőirányzat szoros betartására, és észrevételeit írásban közölte a főkönyvvivővel és a tanáccsal. A város hatósága alatt álló pénztárak, valamint az alkamarás, az erdőmester, a kórházi gondnok és a szállásbiztos évi számadásait részletesen átvizsgálta.⁴¹

Az utalványozás kétféle lehetett: tanácsi vagy elnöki. Az elnökség 500 Ft-ig utalványozhatott, amelynek keretében, ha külön közgyűlési vagy tanácsi felhatalmazása volt, a számlákat a számvevőséghez utasította. Azokat átvizsgálta és helyességük megállapítását követően az illetékes személynek kiadta.

A számvevő a főkönyvvezetővel együtt állapította meg a jóváhagyott költségelőirányzat alapján a bevételi és a kiadási címeket. A főkönyvvel megegyező nyilvántartást vezetett, amelybe az utalványokat is beírták. Az utalványozási címeket a számvevőség adta meg és jegyezte fel.

Ha szabálytalanság merült fel az eljárással kapcsolatban, akkor a számvevőség további intézkedés végett az ügyet a tanácshoz terjesztette.

A hivatalhoz érkezett számlák és készpénzbeli követeléseket haladéktalanul, de legkésőbb a benyújtási határidőtől számított 15 nap alatt kellett elintézni.

Szegeden e területen dolgozott a főszámvevő, az alszámvevő, a négy főszámtiszt és egy írnok. A főszámvevő feladatkörébe tartozott a teljesítések ellenőrzése, továbbá a költségelőirányzat összeállítása és a leltározás. Részt vett a várost érintő adásvételek, árverések, pénzbehajtások és kölcsönfelvételek lebonyolításában és egyéb a várost érintő pénzügyi műveletekben. Az alszámvevő helyettesítette a főszámvevőt akadályoztatása esetén, és rendszerint a főszámvevő által kiosztott teendőket végezte.

Az árvaszéki számvevő az árvaszék rendes tagja és előadója volt Szegeden, s az árvaszéki üléseken szavazati joggal rendelkezett. A magángyámok számadásait ellenőrizte. Az árvatári naplót minden hónap elején leellenőrizte. Vizsgálata eredményéről minden hónapban az árvaszéknek jelentést tett. Felügyelt arra is, hogy az árvatári tisztviselő az évi számadásokat átvizsgálás végett a megszabott időben bemutassa. E számadásokat átvizsgálta és az eredményről az átvételtől számított hat hét alatt az árvaszéknek jelentést tett. Az árvatári vizsgálatokban részt vett. Az árvaszék költségelőirányzatát évenként a közgyámmal együttesen határozta meg.⁴²

A debreceni számvevőség összetétele ettől egy kicsit eltért. A tulajdonképpeni városi számvevő hivatal egy fő- és két alszámvevőből és három számtisztből állt. A szám-

⁴⁰ Magyar Nemzeti Levéltár Bm Általános Iratok, 1871. V. kútő, 11. tétel, k 150.: Az 1871. július 20-án kelt 18202. sz. körrendeletben kérte a belügyminiszter, hogy a királyi kisebb haszonvételek, különösen az italmérés kapcsán válaszoljanak arra, hogy ezt a jogát hogyan gyakorolja a város. MNL HBML DbTI 5641/1872., MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233. Hivatali feladatkörében eljáró adószedő sikkasztást követett el Szegeden: MNL CSML Sz. Kjkv. 1873:37.

⁴¹ AH. 1871. november 29. sz. 141. sz. A főszámvevőség vagy is főkönyvvitel.

⁴² MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232.

vevők egyike az árvaszéknél tevékenykedett. Az adószámvevőség tagja volt egy számvevő, egy írnok, hat adókiivető és két adósürgető.⁴³

A gazdasági hivatal

A gazdasági ügyek elintézése Szegeden a gazdasági hivatal feladatkörébe tartozott, ami egy gazdász, egy segéd és egy írnokból állt. Debrecenben külön osztály intézte a gazdasági ügyeket.

Kötelessége volt a város fekvő és ingó vagyonára, a terményekre és az eszközökre felügyelni, azokról leltárt vezetni és évente a számviteli szabályok szerint rendes számadást tartani. Gondoskodott a járandóságot képező termények, írószerek és a háztartáshoz szükséges eszközök beszerzéséről és kiszolgáltatásáról, e tekintetben a tanács utasításai alapján járt el. A városi cselédség ruházatának elkészítéséről, az ingó vagyon folyamatos karbantartásáról és a mutatkozó szükségletek előállításáról is gondoskodott. A város fogatait karbantartotta. A város leltározott vagyonába felvett, időközben használhatatlanná vált tárgyak jegyzékét évente a tanácshoz beadta. Felügyelt a város szegényápoló intézetére, az ott elhelyezett személyekre, akik fölött a házi fegyelmet is gyakorolta. Az ápolóban a helyiségek, fekhelyek és az ápoltak ruháinak tisztaságára, gondot fordított ezen személyek ételmezésére gondot fordított. Mindezekről jelentést tett a tanácsnak.⁴⁴

Az erdészeti hivatal

Szegeden az erdészeti hivatalban egy erdőmester és egy erdész dolgozott. Irányítása alatt álltak az új-szegedi népkerti kertész és az erdőcsőszök.⁴⁵ Debrecenben az erdészeti személyzet elnevezéssel találkozunk, amely állt egy erdőmesterből, négy erdészből, egy gyakornokból és 42 erdővédőből.⁴⁶

Az erdőmester alapfeladataként mindkét helyen a város határában lévő erdőkre, erdei területre, csőszházakra, nyilvános séta és befásított helyekre, az országutak szélén levő fákra történő felügyeletet jelölték meg, illetve azt, hogy a vadászati tilalom fenntartásáról a rendőrséggel együttesen intézkedjen. Az erdei területen elkövetett mezőrendőri kihágásokat bejelentette. Az erdők fenntartása tárgyában a tanácshoz javaslatot terjesztett be, és általában gondoskodott mindarról, ami a város erdészeti vagyonának gyarapításához és hasznosításához szükséges.

A szegedi szabályzat az erdőmester feladatkörébe sorolta még gyümölcsfanesemesítést, a selyemhernyó tenyésztésre és ennek terjesztésére vonatkozó felügyeletet. A facsemetékről, a tűzifákról, a rőzséről, ugyanúgy mint az erdei eszközökről rendes számadást vezetett. Az erdei jövedelmekről és kiadásokról évente költségelőirányzatot készített.⁴⁷

⁴³ MNL HBML DbTI 5641/1872., MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233.

⁴⁴ MNL HBML DbTI 5641/1872., MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233.

⁴⁵ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232.

⁴⁶ MNL HBML DbTI 5641/1872.

⁴⁷ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232.

Debrecenben rögzítették még, hogy az erdőmester megjelent a tanácsban, ha meghívták és rendes tagja volt a gazdasági bizottságnak. Segítséget nyújtott a külső rendőrségnek és a kapitányi hivatalnak.⁴⁸

A tiszti ügyész

Mindkét város esetében a tiszti ügyész jogait és kötelezettségeit az 1870:XLII. tc. a 9., a 47., a 60., a 77. és a 80. §-ai szerint állapították meg. Az idézett szakaszokban meghatározott kötelezettségeken felül a közgyűlés, a tanács és a szakbizottságok rendelete és felhívása folytán a hozzá utalt ügyekben jogi véleményt nyilvánított. A várost érintő perekben eljárta, azok végeredményéről jelentést tett, amennyiben pedig megegyezésre volt lehetőség, vagy annak létrejötte a város érdekében célszerűnek mutatkozott, akkor a szükséges intézkedéseket megtette. A hozzá utalt ügyekről naplót, a perekről jegyzéket vezetett és az utóbbiakról negyedévenként táblás kimutatást készített, melyben a végrehajtás alatt álló ügyeket feltüntetette. E táblázatot a polgármester elé terjesztette.⁴⁹

Szegeden a szabályozás kitért az alügyészek alkalmazására is. A főügyész mellett foglalkoztattak egy alügyészt, aki az előbbi személy akadályoztatása esetén mindazon kötelezettségeket teljesítette, melyeket a törvény és a szervezeti szabályzat a tiszti ügyészre ruházott. Rendszerint azonban az árvaügyekkel is foglalkozott, az árvaszéki üléseken és tanácskozásokon részt vett, az árvaszéki határozatok ellen, ha az árvák és a gondnokoltak érdeke azt kívánta, akkor fellebbezést nyújtott be. Az elszámolni vonakodó gyámokat és gondnokokat, vagy azok örököseit felhívási perrel számadásra kényszerítette. A gyám és gondnoki számadásokból eredő és jogerőre emelkedett elmarasztalásokban foglalt összegeknek a behajtását végrehajtotta és minden, az árvák és a gondnokoltak ügyeit érintő peres ügyekben az árvaszék utasítása szerint járt el. A szerződések és a jogi ügyek kapcsán elmondta véleményét. A pénztár vizsgálatánál, átadásánál és átvételénél jelen volt és gondoskodott arról, hogy az árvaügyekben a törvényeket, a rendeleteket és a helyhatósági szabályokat betartsák. Az ügykörére vonatkozó hatánapokról nyilvántartást, a kezelésére bízott perekről perlaajstromot vezetett, továbbá negyedévenként a perek állapotát és a végrehajtás alatti ügyeket, különösen a végrehajtás folyamatát feltüntető kimutatást készített. Az árvatártól kapott előlegről az árvaszéknek beszámolt.⁵⁰

A levéltárnok

A levéltári hivatal mindkét városban egy levéltárnokból és egy segédéből állt. A levéltár őre a levéltárnok volt. A titkos levéltár egy-egy kulcsát a polgármester, a főjegyző, az egyik tanácsnok és a levéltárnok őrizte. A szegedi szabályzat azt írta elő, hogy a kezelés rendjét a polgármester a főjegyzővel és a levéltárnokkal egyetértésben határozza meg.⁵¹

⁴⁸ MNL HBML DbTI 5641/1872., MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233.

⁴⁹ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232.,

⁵⁰ MNL HBML DbTI 5641/1872., MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233.

⁵¹ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232.

Debrecenben ezzel szemben konkrétabb rendelkezéssel találkozhatunk. A levéltár a közlevéltárnok felügyelete alatt állt. Az eredeti okmányokat csak a tisztviselőknek adhatta ki meghatározott időre. A hiteles másolatokat kiszolgáltatta, a levéltárrendezést folyamatosan ellátta, a régebbi iratokat rendbe rakta és az újakat megfelelően kezelte.⁵²

A közlevéltár a főjegyző, illetve a levéltár rendezésére felügyelő bizottmány irányítása alatt állt.⁵³

A segéd- és kezelőszemélyzet

A szegedi szabályzat rögzítette a debrecenivel szemben az ide tartozó hivatalokat, illetve a tisztségviselők hatáskörét.

Szegeden a fogalmazók a tanácsi osztályokban tevékenykedtek. Az osztályokba került ügyek feldolgozását az osztály főnökének utasítása szerint végezték. Az osztályvezetők akadályoztatása esetén az osztály ügyeit intézték és azokat a tanácsülésen referálták, ahol azonban szavazattal nem rendelkeztek.⁵⁴

A főpénztári ellenőr a főpénztárnok által teljesített bevételek és kiadások felett őrködött és a pénztárnok kezelését ellenőrizte. A kiadásokról és a bevételekről a tárgy rövid megnevezésével és az utalvány cím beiktatásával pénztári naplót vezetett. E naplóban a főpénztár egyenlegéről naponként kimutatást készített. A főpénztárnokkal együtt aláírta és a kimutatott egyenleget a következő napra átvezette, amelyet követően a naplót mellékleteivel könyvelés végett a főkönyvvivőnek kézbesítette.

A pénztári naplót minden hónap végén be kellett kötetni és a számvizsgálat miatt meg kellett őrizni, amelyet az irattárba helyeztek el. A főpénztári ellenőr a főpénztárnok által kiállítandó nyugtákat ellenjegyezte. A pénztár egyik kulcsát őrizte. A főpénztárnok akadályoztatása esetén helyettesítette.⁵⁵

Az adószedői ellenőr felügyelte az adószedőt és vezette a naplót. A pénztár egyik kulcsát őrizte és az adószedővel egyetemleges felelősséggel tartozott. A naplót mindennap lezárta és azt az adószedővel együtt aláírta. Ha valamilyen probléma merült fel, akkor megtette a szükséges intézkedéseket. Ha ez is eredménytelen volt, akkor a tanácsot értesítette. Az évi számadásokat elkészítette. Az adószedőt akadályoztatása esetén helyettesítette.⁵⁶

Az adónyilvántartó a föld és a házadó nyilvántartását vezette, a birtokváltozásokat a telekkönyvi törvényszék határozatai értelmében a birtokíveken pontosan rögzítette és az éves összesítést végrehajtotta. A földadót kivetette és az új házszámokat megállapította. A feleknek a föld- és házadó mennyiségét az ingatlanok átruházása vagy egyéb előfor-

⁵² MNL HBML DbTI 5641/1872.

⁵³ MNL HBML DbTI 5641/1872., MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233.

⁵⁴ MNL CSML Sz. Kjkv.1871:233. Debrecenben is voltak fogalmazók, mert a tisztújításokon már szerepeltek. MNL HBML Debrecen város közgyűlésének jegyzőkönyvei: IV. B. 1108/a 3-4 kötet, 1870–1872. (továbbiakban: Db. Kjkv.) 1872:65-68.

⁵⁵ MNL CSML Sz. Kjkv.1871:233.

⁵⁶ MNL CSML Sz. Kjkv.1871:233. Szintén voltak ellenőrök Debrecenben is: házipénztári és adópénztári ellenőr. MNL HBML Db. Kjkv. 1872: 40-41.

duló esetekben díj nélkül kiszámította, ezen összeget feljegyezte és arról külön hivatalos bizonylatot kiállított.⁵⁷

Az árvtári ellenőr felügyelte a pénztárt, annak egyik kulcsát magánál tartotta, vezette a naplót és a számadási könyveket. A pénztárnokkal egyetemleges felelősséggel tartozott.⁵⁸

A letéttári ellenőr felügyelte a pénztárnokot és vezette a naplókat. A pénztárnokkal egyetemleges felelt és a számadásokat együtt készítették, valamint a pénztár egyik kulcsát őrizte.⁵⁹

A számvevői számtisztek átvizsgálták a főszámvevő vagy helyettese által hozzájuk utalt számlákat, számadásokat és elkészítették a fogalmazványokat.⁶⁰

A könyvvivői számtiszt teljesítette a bevezetendő lejáratú és egyéb mellékkönyvek vezetését és a főkönyvvivő által reá bízott ügyeket.⁶¹

A pénztári tiszt helyettesítette az ellenőrt. Feladatait a főpénztárnok állapította meg, az árveréseknél a pénzbeszedést végrehajtotta, amelyet a főpénztárnak átadott.⁶²

Az adótisztek vezették a városrészi főadókönyveket és a mellékdíjak főkönyveit. Minden év végével lezárták az adófőkönyveket és az adózók könyveit összesítették, emellett kiszámították a végösszesítést a hátralék és a túlfizetés világos feltüntetése mellett. A következő évre vonatkozóan az új főkönyveket elkészítették. Az adóbefizetéseknél a fél által bementett összeget a hátralékra tekintettel, a hátralék után lejárt kamatok kiszámítását a királyi és a városi pótdadó arányában felosztották, amelyeket az adókönyvecske fizetési rovatában beírtak. Ha eltérés vagy bármilyen probléma merült fel, akkor az ügyet az adószedővel és ellenőrral együtt kivizsgálták. A hátralékosok névszerinti és részletes kimutatását is elkészítették.⁶³

Az iktató kezelte az általános iktatókönyvet, azon szabály szerint, amelyet az iroda-ügykezelésére nézve a polgármester és a főjegyző állapított meg.⁶⁴

A kiadó vezette a kiadmányozást és felügyelt az irodai írnokokra. Kezelésre nézve és az irodai ügyvitel tekintetében a polgármester és főjegyző állapította meg a részletes ügymenetet.⁶⁵

A szállásolási biztos nyilvántartotta a hadsereg és a honvédség szabadságos és tartalékos tagjait egy írnok segítségével. Intézkedett a sorkatonaság és a honvédség ideiglenes és állandó elszállásolásáról. Megoldotta a tiszti, az irodai, a raktári és egyéb helyiségek bútorozását a tanács jóváhagyását követően. Gondoskodott, hogy az elszállásolt katonaság és honvédség után fizetendő illetmény, úgymint a tiszti lak, az irodai és egyéb helyiségek használatáért járó díj a város pénztárába befizetésre kerüljön, vagy azt a magánszemélyek megkapják. A katonatiszti bútorokról leltárt és számadást vezetett, karbantartásukról intézkedett.⁶⁶

⁵⁷ MNL CSML Sz. Kjkv.1871:233.

⁵⁸ MNL CSML Sz. Kjkv.1871:233.

⁵⁹ MNL CSML Sz. Kjkv.1871:233.

⁶⁰ MNL CSML Sz. Kjkv.1871:233., MNL HBML Db. Kjkv. 1872:37.

⁶¹ MNL CSML Sz. Kjkv.1871:233.

⁶² MNL CSML Sz. Kjkv.1871:233.

⁶³ MNL CSML Sz. Kjkv.1871:233.

⁶⁴ MNL CSML Sz. Kjkv.1871:233., MNL HBML Db. Kjkv. 1872:59.

⁶⁵ MNL CSML Sz. Kjkv.1871:233., MNL HBML Db. Kjkv. 1872:58.

⁶⁶ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233., MNL HBML Db. Kjkv. 1872:82.

Az útbiztosok a mérnöki hivatal tisztviselői voltak, és mint ilyenek a főmérnök felügyelete alatt álltak. Kötelességeik teljesítése során be kellett tartaniuk az 1870. évi május 9-én tartott közgyűlésen a 92. sz. alatt megállapított utasításokat.⁶⁷

A város belterületére négy és a külterületére két csendbiztost alkalmaztak, akik a vásárbiztossal együtt a rendőrkapitány felügyelete alatt álltak.⁶⁸

Szegeden külön szabályzatban rendezték a kórházi gondnok feladatát, míg Debrecenben ezt az egészségügyi és közkórházi bizottmányon belül intézték el. A szegedi gondnok kötelességei a következők voltak. A betegek felvételét pontosan rögzítette. Minden egyes betegről felvétele után honossága és vagyonbeli állapotára vonatkozó jegyzőkönyvet készített. Felügyelt a cselédségre, a betegszobák és az egész ház tisztaságára. Minden egyes beteg számláját, valamint a számadási kimutatásokat elkészítette, és ezeket a tápdiák beszerzése céljából a városi tanácshoz benyújtotta, amelyeket a számvevő által történt megvizsgálás után a belügyminisztériumhoz felterjesztett.

A kórházhoz tartozó bútorokról, ruhákról, ágyneműkről, a kórházi ingó vagyonról leltárt vezetett, és évente rendes számadást tartott. A kórházi gondnok a kórházi szolgálat teljesítése tekintetében a kórházi igazgató főorvos felügyelete alatt állt.⁶⁹

Debrecenben érdekes módon nem találunk említést a várnagyról. Szegeden a széke épületre felügyelt, a hivatalszobák rendszerinti tisztítása és fűtése, az őrszolgálat pontos és folyamatos ellátása tartozott feladatkörébe.⁷⁰ A letartóztatott egyéneket nyilvántartotta és azok számára kijelölt helyiségekre, mind tisztasági, mind biztonsági tekintetben felügyelt. Gondoskodott arról, hogy a kitoloncolt személyekre vonatkozó rendelkezéseket betartsák és az ezzel kapcsolatos költségekről készített jelentést a tanácshoz eljuttassák. A rendőrkapitánynak alárendelve dolgozott.⁷¹

A gazdaszsegéd a gazdasági hivatalban dolgozott. A gazdasz felügyelete alatt állt, akinek utasításai szerint a rá bízott ügyeket elvégezte.⁷²

A levéltári segéd a levéltáros mellett a levéltár kezelésében közreműködött.⁷³

Az írnokok a hivatalokban dolgoztak és kötelesek voltak mindazt végrehajtani, amit az irodaigazgató, a kiadó, illetve a hivatalfőnök rájuk bízott.⁷⁴

Az erdész az erdészeti hivatal tisztviselője volt és közvetlenül az erdőmester felügyelete alatt állt. Ellenőrizte a város belső faiskoláit, a fatenyésztést és a nemesítést. Emellett a selyemtenyésztés előmozdítása is feladatkörébe tartozott.⁷⁵

A debreceni szülésznők (bábák) jogállását szintén a már fent említett egészségügyi és közkórházi bizottmányon belül rendezték, míg a szegedi szabályzatban a szülésznők feladatkörét külön alponthoz rögzítették a segéd- és kezelőszemélyzetre vonatkozó fejezeten belül. Minden városrészben egy-egy szülésznőt alkalmaztak. Kötelességük volt a

⁶⁷ MNL CSML Sz. Kjkv. 1870:92., MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233., MNL HBML Db. Kjkv. 1872:84.

⁶⁸ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233., MNL HBML Db. Kjkv. 1872:69., 85. Debrecenben vásárbíróvá választottak: MNL HBML Db. Kjkv. 1872:64.

⁶⁹ MNL HBML Db. TI 5641/1872., MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233.

⁷⁰ Valószínű, hogy Debrecenben is volt olyan személy, aki betöltötte a „gondnoki” feladatkört, annak ellenére, hogy nincs megemlítve a szervezeti szabályzatban.

⁷¹ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233.

⁷² MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233.

⁷³ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233., MNL HBML Db. Kjkv. 1872:83.

⁷⁴ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233., MNL HBML Db. Kjkv. 1872:86.

⁷⁵ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233., MNL HBML Db. Kjkv. 1872:48-51.

szolgáltatukat igénylőknek kivétel nélkül segítséget nyújtani. A rókusvárosi szülésznő végezte el a kózkórházban szülő nők mellett a szülésznői teendőket. A szegények körül tanúsított tevékenységükért a szülésznők számára a rendes fizetésükön túl esetről-esetre meghatározott jutalomdíjat helyeztek kilátásba. Közvetlenül a tisztí főorvos és az illetékes kerületi orvos felügyelete alatt álltak.⁷⁶

Szegeden az adóbehajtók az állami és a városi adóilletékek behajtását az 1868:XXI. tc. és az 1870:LV. tc. alapján intézték.⁷⁷ Az adóintők kiküldték az adófelhívásokat azon utasítás szerint, amelyet az adószedőtől kaptak.⁷⁸

A kézbesítők a közgyűlési, a tanácsi, a polgármesteri és az árvaszéki határozatok kézbesítését végezték. Az irodai ügykezelést a polgármester és a főjegyző által megállapítandó szabály alapján végezték.⁷⁹

A szolgák és a cselédek

Különálló fejezetként a szolga- és a cselédsemélyek körét szintén csak a szegedi szabályzatban találhatjuk meg. Az ellátott feladatok alapján ide a következő tisztségek tartoztak: a hivatalszolgák, az őrszolgák, a rendőrök, a pusztázók, a kocsisok, a toronyőrök, az erdészeti és a kórházi szolgák. A hivatalszolgák tisztán tartották az egyes épületeket. A munkaidejük alatt a hivatalfőnök utasításait kellett betartani.

Az őrszolgák száma 13 volt, akik közül egy mint tizedes az őrszolgálat pontos teljesítésére felügyelt. A székepületben a nyitvatartási ideje alatt éjjel-nappali, a pénztárak és a fogházi helyiségek mellett éjjeli őrszolgálatot teljesítettek. A várnagy közvetlen irányítása alatt álltak.

Nyolc rendőrszolgát neveztek ki a belterületi csendbiztosok mellé, a vásárbiztos mellé és a tiszai hídhoz pedig kettőt alkalmaztak. Összesen 36 főben állapították meg a létszámukat. A csend- és vásárbiztos melletti rendőrök, a híd rendőrök a rendőrkapitánynak alárendelve tevékenykedtek, akinek utasításait teljesíteni kellett. A rendőrszolgálat külterületi teljesítése közben a két külső csendbiztos parancsait kellett figyelembe venni, akinek felügyelete alatt 20 pusztázó állt.

A város fogatai mellé két kocsiszt alkalmaztak, akiket a gazdasz irányított.

A székepületi, valamint felső- és alsóvárosi tornyokban alkalmazott két-két, összesen hat toronyőr munkáját a rendőrkapitány felügyelte.

Az erdészeti szolgák szabályozását változatlanul hagyták addig, míg azok rendezése, beosztása és járandósága tekintetében a gazdasági bizottság javaslata alapján más intézkedés nem történik.

A kórházi szolgaszemélyzet egy ajtóőrből, egy udvarosból, egy férfi és hét női ápolóból és egy mosónőből állt. A kórházat igazgató főorvostól és a kórházi gondnoktól kapták feladataikat.

⁷⁶ MNL CSML Sz. Kjkv. 1872:198. A szülésznőkkel kapcsolatos hivatali dolgaikat határozta meg. MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233., MNL HBML Db. Kjkv. 1872:88.

⁷⁷ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233.

⁷⁸ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233., MNL HBML Db. Kjkv. 1872:80-81.

⁷⁹ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233.

Szeged tisztviselői kara – beleszámítva az árvaszéki tisztviselőket is – összesen 37 személyből, a segéd- és kezelőszemélyzet az árvaszéknél alkalmazandók betudásával 77 egyénből állt, valamint a szolgák és cselédek száma 133 volt. Debrecenben a segéd-, kezelő- és szolgálószemélyzet száma 440 fő volt.⁸⁰

A napi és ételmezési díj

A két városban az alábbi feltételek vonatkoztak a napi és ételmezési díjak kifizetésére. A kiküldetések alkalmával, ha az nappalra esett a kiküldött tisztviselőknél, a segéd- és kezelőszemélyzetnek, a bizottsági tagoknak napidíj, a szolgáknak és a cselédeknek ételmezési díj járt.

A napi és ételmezési díjak felszámítására nézve a következő szabályokat hozták. A felszámításnál az elindulás idejét pontosan rögzíteni kellett. Ha az elindulás és a visszaérkezés a nappali órákban történt, akkor a díjat az egész napra fel lehetett számítani, ellenben az éjjeli indulás esetében csak az előző nap estéjéig lehetett a díjakat követelni.

Az erdőmester, a pusztai- és az útbiztosok, a tanyai kézbesítők, az adóbehajtók, az intők és a pusztázók a város határán belül csak abban az esetben tarthattak napi, illetve ételmezési díjra igényt, ha hivatásukhoz nem tartozó ügyekben küldték ki őket. Az útbiztos a város belterületén kívüli működése ideje alatt fuvarozási feladatot kapott, akkor fuvardíjának megtérítését követelhetette.

A kiküldöttek a napi, illetve az ételmezési díjon felül csak a szoros értelemben vett útiköltséget számolhatták el. Az útiköltség alatt értették a következőket: a fogatbért és a vasúton vagy a gőzhajón történt szállításért fizetett tarifatartó összeget. A vasúti vagy a gőzhajó állomásokig vagy azokról a leszállóhelyig használt bérkocsi díját, a vendéglői szállásbért, az étkezési költséget, az ajándékot és bármi egyéb ilyenmű kiadást nem lehetett elszámolni.

Olyan kiküldetéseknél, amelyek teljesítésére fogatot használtak, a város fogatait kellett igénybe venni, és ezen esetekben a lovak ételmezéséért fizetett összeget mint útiköltséget számolhatták el. Fogadott fogatot csak elnöki jóváhagyás mellett lehetett használni.

A napi és az ételmezési díjakat számlákkal kellett igazolni. A számlán fel kellett tüntetni a kiküldetést tartalmazó tanácsi, közgyűlési, árvaszéki határozat idejét és számát, az elindulás és visszaérkezés idejét, az egy napra és a kiküldetésben eltöltött egész időre járó napi és ételmezési díj nagyságát.

Az ételmezési díjat szolgák és cselédek számára napi 50 kr-ban, a város határán kívül pedig egy forintban határozták meg.⁸¹

⁸⁰ MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:232.

⁸¹ MNL HBML DbTI 5641/1872., MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233. A szabályozás jellegéből és tartalmából következtethetünk arra, hogy a főispánok is leggyakrabban fogatokkal utaztak az irányításuk alá rendelt városok között.

A leltározásra vonatkozó szabályok

A pénztárkezelési rendszer változásának, illetve az új rendszernek az alapja a leltár lett, melyet azonnal el kellett készíteni. A leltár tárgya a város vagyona (az ingatlanok, a királyi kisebb haszonvételek és egyéb javadalmak, az ingók, a követelések és tartozások, az alapítványi és bizományi tételek) volt.

A leltári rovatokba a tárgyak becsértékét kellett feltüntetni. A becsérték az ingatlanoknál az adó százszorosa volt. Az épületeknél esetenként kellett azonban megállapítani az értéket. A királyi haszonvételeknél és egyéb javadalmaknál tízévi jövedelem átlagát vették figyelembe, míg az ingóknál továbbra is a becsértékét vették alapul.

A követelések értékét, illetve behajthatóságát egy bizottság bírálta el, és eszerint kellett osztályozni is őket.

A leltározást a főszámvevő, a tiszti ügyészi főkönyvvivő, a főmérnök, a gazdasz, az erdőmester, a kórházi gondnok, a szállásbiztos, a várnagy és a szakértő bizottsági tagok végezték. Egy tanácsnok elnöklete alatt működő bizottmányt hoztak létre e feladat ellátására.

A leltár összeállítását követően elrendelték a könyvelést. Miután az ellenőrzés mindenre kiterjedt az eddigi számvizsgálati rendszer helyett a főkönyvek, a mellékkönyvek és a számadások átvizsgálását egy a törvényhatósági bizottság által kirendelt szakértői küldöttség végezte. A küldöttség jelentését a legközelebbi közgyűlésnek kellett bemutatni.⁸²

Szeged és Debrecen köztörvényhatósági szervezetét a belügyminiszter a felterjesztés nyomán véglegesen helybenhagyta. A két szervezeti szabályzat összehasonlító vizsgálatából kiderül, hogy több helyen a szegedi részletesebb volt. Pontosabban határozta meg a testületi szervek (pl. a városi tanács) és az egyes tisztségviselők feladatait. A hivatalnokok, a segéd-, a kezelő- és a szolgaszemélyzet hatáskörét és eljárást is rögzítették, amelyet a debreceni szabályzat csak röviden említett. Debrecenben nagyobb hangsúlyt fektettek a testületi szervek hatásköreinek a meghatározására.

Az elfogadott szervezeti szabályzatok olyan jelentős fordulópontjai voltak a közigazgatási reformnak, amelyek hosszú időre meghatározták a városok felépítését.

Álláspontom szerint a szervezeti szabályzat volt a köztörvényhatósági törvény gyakorlati megvalósulásnak egyik legfontosabb eredménye. Mindkét szabályzatban jól tükröződnek azok a helyi jellegzetességek, amelyek a városok eltérő fejlődéseinek következményei. Ez a közigazgatási szervezet maradt fenn lényegében az egész dualizmusban kisebb módosításokkal.

Forrásközlés:

A Nemzeti Levéltár Csongrád Megyei Levéltárának könyvtárában megtalálható a városi tanács segédhivatalainak működésével kapcsolatos szabályzat, amelyet jelentőségénél fogva teljes egészében közlésem.⁸³

⁸² MNL CSML Sz. Kjkv. 1871:233.

⁸³ *Szeged. Szab. Kir. Város Tanácsa segédhivatalának (ígtató, kiadó és levéltár) ügyviteli szabályzata.* In.: Szeged Szab. Kir. Város törvényhatóságának szabályrendeletei. I. kötet, Kiadja Szeged. Szab. Kir. Város közönsége, Szeged, 1904. 3–11. pp.

Igtatóhivatal

1. §. Az igdtató vezeti a város tanácsi és másodfoku kihágási bírósági, továbbá a köz-igazgatási bizottsági, közigazgatási bírósági és erdészeti bizottsági igdtató könyveket.

2. §. A beadványok délelőtt 8–12 óráig, délután pedig az ünnep- és vasárnapokat kivéve, 3–5 óráig fogadtatnak el és még az nap mulhatlanul beigtatandók.

3. §. Az igdtató-könyvek közül a városi tanácsi és másodfoku kihágási bírósági igdtató-könyvek a főjegyzőnek, – ellenben a többi igdtató-könyvek a polgármesternek – ünnep- és vasárnapokon d. e. 11 órakor, hétköznapiokon pedig d. u. 5 órakor bemutatandók.

A bemutatást megelőzőleg az igdtató az igdtató-könyveket lezárási záradékkal és névalíráásával látja el.

A polgármester, illetőleg a főjegyző a bemutatott igdtató-könyvi ivatek átvizsgálják, a netán tapasztalando szabálytalanság helyreigazítása vagy hiány pótlása iránt nyomban intézkednek s a lezárási záradékot, ugyszintén a külön álló ivatek névalírásukkal szintén ellátják.

4. §. Magán felek az igdtató-könyvekbe be nem tekinthetnek.

Magán feleknek a szükséges értesítést az igdtató a 2. §-ban jelzett hivatalos órák alatt megadni köteles.

5. §. A tanácsi ügyosztályoknak és segédhivatalok, valamint a kebelbeli alantas hatóságok (kapitányi tisztség, adóhivatal, stb) ügydarabokat nagyobb számban csakis hétköznapiokon délelőtt küldhetnek az igdtatóhivatalba beigtatás végett.

Sürgős természetű vagy határidős ügyiratokat azonban ünnep- és vasárnap délelőtt, ugyszintén hétköznapi délután is tartozik az igdtató és hivatalos órák ideje alatt beigtatás végett átvenni.

6. §. Az igdtató a hozzá érkezett ügyiratokat a megfelelő igdtató-könyvbe történt beigtatás és a netáni előszámnak ugyanottan történt bevezetése után felszerelés végett a leváltárnoknak jegyzék mellett átadni s felszerelés után azokat ünnep- és vasárnapokon, ugyszintén július és augusztus hónapokban délelőtt 11–12 óra között az év többi hónapjaiban pedig hétköznapiokon délután 5–6 óra között az elintézésre hivatott előadókhoz átadási könyvecske mellett a beérkezés napján eljuttatni tartozik.

Határidős és sürgős ellátást igénylő ügydarabok beigtatás és felszerelés után az elintézésre hivatott előadóhoz soron kívül, azonnal elküldendők.

7. §. Az igdtató köteles arról gondoskodni, hogy az igdtató-könyvek az év elmúltával, sőt szükséghez képest az év közben is külön-külön bekötessenek s azok megfelelő feliratokkal történt ellátás után az ügydarabok átadását igazoló könyvecskékkel együtt megörzés végett a levéltárban elhelyeztessenek.

8. §. Ha az igdtató hivatásának teljesítésében bármely oknál fogva előreláthatólag rövid ideig akadályozva van, tartozik erről a főjegyzőnek szóval vagy írásban azonnal jelentést tenni, ki az érkezvényeknek más hivatalos közeg által leendő beigtatásáról késedelem nélkül gondoskodik.

Hosszasabban tartó távollét esetén az igdtatónak helyettesítése iránt a fenálló szabályok értelmében a polgármester intézkedik.

Kiadóhivatal

9. §. A városi tanács, középítészeti tanács, úgyszintén a közigazgatási bizottság és ezen bizottság albizottságai, illetőleg küldöttségei, végül a főjegyző által elintézett ügyiratok letisztázását, kiadmányozását és kézbesítését a kiadóhivatal személyzete teljesíti.

A kiadóhivatalba beosztott irnokok, sokszorosítók és a szolga, valamint a kézbesítések körül alkalmazott közegek közvetlenül a kiadó felügyelete alá tartoznak s ennek utasításaihoz magukat alkalmazni kötelesek.

10. §. Ugy az ülésekben, mint azokon kívül elintézett ügydarabokat az átvételnek a kézbesítési könyvben történt elismerése után a kiadó veszi át, a ki miután arról meggyőződött, hogy az átvett fogalmazványok előadói és elnöki aláírásokkal ellátva vannak, azokat a kiadói (nyilvántartási) könyvbe bevezeti és ugyanott feljegyzi, hogy melyik irnok kapja letisztázás végett.

A „sürgős” vagy, határidős” jelzéssel ellátott ügydarabok a kiadó által külön nyilvántartási jegyzékbe is bevezetendők és a kiadó gondoskodik arról, hogy azok megfelelő időben továbbíttassanak.

Az előadó és elnök által alá nem irt fogalmazványok sem le nem tisztázhatók, sem nem expedialhatók, hanem a hiányzó aláírás pótlása végett az előadónak visszamutatandók.

11. §. Az irnokok részükre a kiadó által kiosztott ügydarabokat átveszik és letisztázás után ugyanannak szolgáltatják vissza.

Az irnokok az általuk készített tisztázatok hibátlan leírásáért személyileg felelősek.

12. §. Az irnokok által feldolgozott ügydarabokat a kiadó nyilvántartási könyvében bevezeti, a tisztázatok hivatalos pecséttel ellátja s az arra hivatott elnök, illetőleg jegyzővel történt aláírás után átadási könyv vagy vétbizonyítvány mellett, melyekben az esetleges mellékletek száma pontosan kitüntetendő, kézbesítés végett a kézbesítőknak átadja, illetőleg a hivatalszolga által postára küldi.

13. §. A vidéki hatóságoktól kézbesítés végett érkező ügydarabokról a kiadó szintén nyilvántartási könyvet tartozik vezetni, melyben úgy az érkezés, mint visszaküldés ideje pontosan kitüntetendő.

Ugyanily módon külön nyilvántartási könyvet vezet a közigazgatási bíróságtól kézbesítés végett érkező ítéletekről.

A kézbesítéseket igazoló könyvek és vétivek a következő évben a kiadó által kezeltetnek annak elmúltá után megőrzés végett a tanács útján levéltárba helyezendők.

14. §. Az elküldött tisztázatok fogalmazványain (előadói iven) az elküldés idejét a kiadó jegyzi fel s ennek megtörténtét, valamint a fogalmazványoknak a levéltárba történő leküldésének idejét nyilvántartási könyvébe bevezetvén, a visszamaradó tanácsi iratokat lehetőleg naponként, a többi hatóságok és testületek iratait pedig rövid időközönként átadási könyv mellett levéltárba küldi.

15. §. A középítészeti tanács, a közigazgatási bizottság és ezen bizottság albizottságai, illetőleg küldöttségei, végül a főjegyző által elintézett ügyiratok tisztázatainak kiadmányozásával és kézbesítésük körüli intézkedése megtételével a polgármester a kiadóhivatalban működő valamelyik irnokot a főjegyző ajánlatára megbízhatja.

Ily megbízatást nyert irnok minden tekintetben jelen ügyviteli szabályzat értelmében jár el s megbízatásának pontos és helyes teljesítéseért egyénileg felelős.

16. §. A kiadóhivatalban ingyenes irnokok csakis a polgármester írásbeli engedélye alapján alkalmazhatók.

17. §. A kiadóhivatal személyzetének tiltva van magánosok részére értesítést adni, vagy az iratokba való betekintést megengedni.

Tudakozódó felek csakis a kiadótól nyerhetnek valamely ügy kiadmányozására vonatkozó felvilágosítást egyéb adatokért az illető előadóhoz utasítandók.

18. §. A kiadónak úgy rövidebb, mint hosszabban tartó távollét esetén leendő helyettesítésére nézve jelen ügyviteli szabályzat 8. §-ában foglalt rendelkezések tartandók be.

Levéltár

19. §. A levéltárban elhelyezve levő és odakerülő iratok, könyvek és jegyzékek kezeléseért, épségben való fentartásukért és megőrzésért a levéltáros személyesen felelős.

Ezen kötelezettségből kifolyólag magán feleknek az iratokba, könyvekbe vagy jegyzékekbe való betekintését a polgármester, vagy arra hivatott hatóság engedélye nélkül meg nem engedheti, egyszerű, vagy hiteles másolatot, illetőleg kivonatokat is csak polgármesteri, vagy illetékes hatósági engedély mellett szolgáltatott ki.

Hivatalos használatra iratokat csakis az osztály- és hivatal-főnökök, ezek akadályoztatása, vagy távolléte esetén helyetteseik elismervényére szabad kiadni.

20. §. A középítészeti tanács iktatókönyvének kivételével az 1. §-ban felsorolt iktatókönyvek, valamint a közgyűlési jegyzőkönyvek mutatókönyvét a hivatalnak a levéltáros által megbízott valamelyik alkalmazottja betűsoros rendben akként készíti, hogy ugyanazon ügyre vonatkozó iktatószámok ugyanazon mutatónévhez irandók s az utószámok az iktatókönyvben a megfelelő előszámnál pótlólag bevezetendők.

21. §. A határidős ügyiratokról a levéltárban nyilvántartási jegyzék vezetendő.

Ezen jegyzékbe a „határidős” jelzéssel ellátott iratok és határozatok nyilvántartására utasító végzések az ügyszám, a tárgy rövid megjelölése és a határidő kitüntetésével az érkezés napján irandók be.

Ha a kívánt jelentés a kitűzött határidőn belől beérkezik, úgy azon iktatószám, mely alatt az illető ügyirat beérkezett, ha pedig késedelmezés fordul elő, úgy azon iktatószám, mely alatt a sürgető jelentés a levéltár részéről beadott, megfelelő rovatban kitüntetendő.

22. §. Az iktatótól felszerelés végett átvett ügyiratok még ugyanazon napon a vonatkozó előiratokkal felszerelendők, és az iktatónak jegyzék mellett visszaadandók.

A felcsatolt ügyirat helyére a vonatkozó iratsomagba azon ügyszámot megfelelő czédula teendő, melyhez a kiemelt ügydarab felcsatoltatott.

Ha a felszerelés az idő rövideége, vagy egyéb okok miatt ugyanazon a napon nem teljesíthető, ennek daczára az illető érkezvény az iktatónak az előadóhoz aznap leendő eljuttatás végett visszaadandó.

Ilyen tekintet alá eső ügyiratokat az elintézésre hivatott előadó küldi átvétel és megtekintés után a levéltárba felszerelés végett.

23. §. A 14. §. által előírt módon a levéltárba kerülő iratok mindenekelőtt megvizsgálandók, vajjon azok előadói és elnöki aláírással, továbbá kiadmányozás megtörténtét igazoló kiadói jegyzettel el vannak-e látva.

Bármely hiány észlelése esetén annak pótlása végett az illető ügydarab a kiadónak visszaadandó.

A rendben talált ügydarab a vonatkozó iktatókönyv megfelelő rovatába mint elintézt az elintézés keltének kitüntetésével kivezetendő s az iktatói-, valamint a levéltári sorszámmot magában foglaló sorszámszámjelző könyvben következő levéltári számmal megjelölendő.

Előszámmal bíró ügydarab ugyanazon sorszámmal látandó el, mely sorszám alatt az előírat a sorszámszámjelző könyvben már bevezetve van

24. §. A sorszámozott iratok az év és sorszámszámok jelzésével ellátott kemény táblák (fascikulus) között azon állványra helyezendők, melyekben ugyanazon hatóság, vagy testületeknek már előzőleg levéltárazott iratai őriztetnek.

25. § Az ugynevezett titkos levéltárba, valamint az elzárható szekrénybe tétetni rendelt iratokat az ezekről vezetett betűsoros mutatójegyzékbe történt bevezetés és megszámozás után szabad csak elhelyezni.

26. §. A levéltárban őrizett régi anyakönyvi másolatok év- és város részenként-, az állami anyakönyvek másolatai pedig évenként és kerületenként bekötve kezelendők.

Az anyakönyvi másolatokba utólagosan bevezettetni rendelt bejegyzések késedelem nélkül teljesítendők s a vonatkozó utasítások kerületenként összegyűjtve gondosan megőrizendők.

27. §. A levéltárosnak a 19. §. által előírt feladata teljesítésében a levéltárban alkalmazott személyzet segédkezik, kik működésük közben jelen ügyviteli szabályzat rendelkezéseihez és a levéltáros utasításaihoz szigoruan alkalmazkodnitarozván, azok betartásáért személyesen felelősek

28. §. Jelen ügyviteli szabályzat 1900. évi márczius hó 1-én hatályba lép, mely napot megelőzőleg tudomás, mihez tartás és szoros ahhoz alkalmazkodás végett a tanácsai osztályok vezetőivel, az alantas hatóságok és szakhivatalok főnökeivel, ugyszintén a segédhivatalok összes alkalmazottjaival egy-egy példányban közöltetik.

Kelt Szegeden, 1900. évi február hó 6-án.

Pálffy Ferencz, s. k.

polgármester.

NORBERT VARGA

THE OPERATION OF THE CITY COUNCIL IN THE SYSTEM
OF THE HUNGARIAN ADMINISTRATION

(Summary)

The reform the administration of local municipalities was established after the compromise in 1867 in Hungary. The administration system was regulated in the Act 42 of 1870. The aim of the Hungarian government was the hold the public construction of the system of dualistic Monarchy. The city council was the one of the most important administration organ in the city life. I will examine the regulation and operation of the city council, special attention to the administration offices and office holders in my study. This reform was the first step in the new administration system in the 19th century.